عالم المعرفة
سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها
المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت



الاقتصاد السياسي للسيادة الغذائية في الدول العربية

جين هاريغان

ترجمة: أشرف سليمان

المجلس الوطني
للثقافة والفنون والآداب

عالم المعرفة سلسلة كتب ثقافية شهرية يصدرها
المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت

صدرت السلسلة في يناير 1978
أسسها أحمد مشاري العدواني (1923 - 1990) ود. فؤاد زكريا (1927 - 2010)

الاقتصاد السياسي للسيادة الغذائية
في الدول العربية

جين هاريغان
ترجمة: أشرف سليمان

أكتوبر 2018
465

ترسل الاقتراحات على العنوان التالي:

السيد الأمين العام

للمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب

ص. ب: 28613 - الصفاة

الرمز البريدي 13147

دولة الكويت

هاتف: 22431704 (965)

www.kuwaitculture.org.kw

التنضيد والإخراج والتنفيذ

وحدة الإنتاج في المجلس الوطني

ISBN 978 - 99906 - 0 - 604 - 1

العنوان الأصلي للكتاب

The Political Economy of Arab Food Sovereignty

By

Jane Harrigan

Palgrave Macmillan, 2014

طُبع من هذا الكتاب ثلاثة وأربعون ألف نسخة

المحرم 1440 هـ - أكتوبر 2018

المحتوى

1

مقدمة

خلفية عامة

ظهرت منذ وقت قريبٍ ثلاثُ ظواهرَ تمثل خلفية هذا الكتاب، وهي: أزمة الغذاء العالمية في 2007-2008، والربيع العربي في 2010-2011، وتنامي اقتناء الأراضي(*) الأجنبية والتي تسمى أحيانا «الاستحواذ على الأراضي»[1]، حيث تضطلع البلدان الغنية التي تعاني قلةَ الغذاء بإيجاد مصدر مباشر لسد احتياجاتها الغذائية، وذلك بالاستحواذ على الأراضي في البلدان الأكثر فقرا، التي تمتلك أراضي زراعية شاسعة. ويرى هذا الكتاب أن هذه الظواهر الثلاث ترتبط ارتباطا وثيقا فيما بينها، كما أنها جزء من اقتصاد سياسي جديد للأمن الغذائي

«على الرغم من أن معظم الدول العربية هي دول متوسطة أو مرتفعة الدخل، فإن القدرة على تحمُّل تكاليف الغذاء لاتزال معضلةً بسبب انعدام المساواة ليس في الدخل فقط، بل في الوصول إلى الوظائف، والتعليم، والقضايا المتعلقة بعدم المساواة بين الجنسين»

(*) تُرجِم المصطلح Land Acquisition بـ «اقتناء الأراضي» وLand Grab بـ «الاستحواذ على الأرضي»، وإن كان هذا الأخير أكثر تعبيرا عن المعنى المراد، وللمفهومين الأجنبيين معنى واحد، ويُستخدمان بالتبادل في الدراسات والتقارير المختلفة. [المترجم].

في المنطقة العربية، والتي بموجبها عملت الدول العربية على استحداث منهج جديد للأمن الغذائي، والذي أطلقنا عليه «السيادة الغذائية الكلية» (macro food sovereignty). وكما أشار زريق (Zurayk, 2012, p. 19)، فإن سياسة الغذاء وعلاقتها بالسلطة هي من الأهمية بمكان بالنسبة إلى المنطقة العربية، ولكنها لم تزل قيد الدراسة. ويأمل هذا الكتاب أن يقدم العون في سد هذه الفجوة من خلال تحليل الاقتصاد السياسي للأمن الغذائي وللسيادة الغذائية في العالم العربي.

أزمة الغذاء العالمية

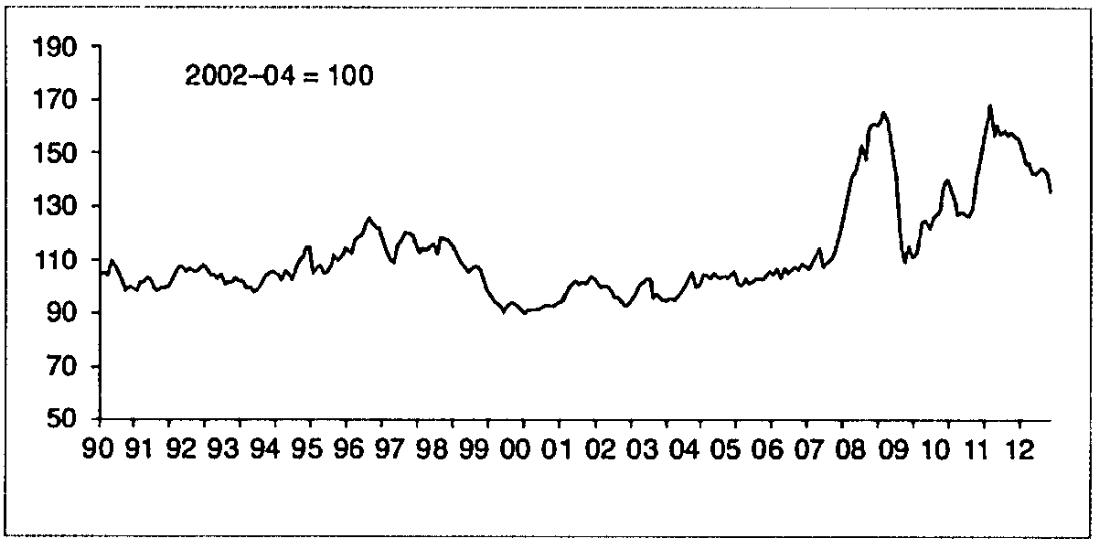
شهد العامان 2007-2008 صدمة عالمية حرجة في أسعار الغذاء، وأصبحت تلك الأزمة جزءا من الأزمة الثلاثية «غ. و. م»(*)، أزمات الغذاء، والوقود، والمالية. وقد تصاعدت أسعار الغذاء العالمية في العام 2007 والنصف الأول من العام 2008، وارتفع مؤشر أسعار الغذاء لمنظمة الأغذية والزراعة «فاو» FAO إلى ما يقرب من 50 في المائة بين العامين 2007 و2008. (الشكل 1-1)، وقد ارتفعت أسعار القمح في جميع أنحاء العالم من مارس 2007 إلى مارس 2008 بمتوسط 130 في المائة، بينما بالنسبة إلى مؤشر أسعار المستهلك الأمريكي، ارتفعت أسعار الأرز؛ حيث تضاعفت ثلاث مرات تقريبا (Dorward 2011, p. 647)[2]. وقد انخفضت أسعار كل من الغذاء والطاقة والسلع الأساسية في أواخر العام 2008 بسبب ضعف الاقتصاد العالمي وبداية الأزمة المالية العالمية. ومع ذلك ضربت أزمة أسعارُ الغذاء الثانية أرجاءَ العالم في 2010-2011. وبدأت أسعار الغذاء ارتفاعا جديدا في يونيو 2010، وبحلول فبراير 2011 سجل مؤشر أسعار الغذاء لمنظمة الأغذية والزراعة ارتفاعا بلغ مستويات قياسية (انظر الشكل 1-1)، وفي غضون 12 شهرا تضاعفت تقريبا الأسعارُ العالمية للذرة والقمح.

وعلى الرغم من أن مستويات إنتاج الحبوب والمخزون - لا سيما في البلدان النامية - كانت أعلى في 2010-2011 مما كانت عليه خلال فترة الأزمة

(*) تمت الترجمة بتصرف، فالتسمية الواردة في النص الأصلي هي: Triple «F» Crisis التي تعني «أزمة حروف F الثلاثة»؛ فهي الحروف الأولى من الكلمات: Financial, Fuel, Food والتي تعني على التوالي: «غذاء، وقود، ومالي». [المترجم].

في 2007-2008، فإن معظم العوامل الهيكلية الكامنة خلف الأزمة السابقة لا تزال قائمة. وبالإضافة إلى ارتفاع أسعار الغذاء، ظهرت أيضا مشكلة التقلبات السعرية للغذاء منذ 2007 في شكل هبوط وارتفاع حادين (انظر الشكل 1-1). وسوف نشير في هذا الكتاب إلى حالات الأسعار التي نشأت بين العامين 2007 و2011 بـ «أزمة (أو صدمة) الغذاء العالمية».

أسهم مزيج من العوامل الخاصة بكل من جانبي العرض والطلب في أزمة الغذاء. وتشمل عوامل الطلب الزيادة في الطلب على الغذاء، والتغير في النظام الغذائي في بلدان مثل الصين والهند، والطلب على الوقود الحيوي من المحاصيل، وشراء الغذاء بدافع الهلع وأنشطة المضاربة في الأسواق. في حين تتضمن عوّامل جانب العرض ضعف أسواق الغذاء العالمية (أي نسبة ضئيلة من الإنتاج الذي يُتداول)، وتراجع معدلات النمو في إنتاجية المحاصيل الغذائية، وانخفاض مستويات المخزون، والصدمات المناخية، وآثار تغير المناخ، وفرض حظر على الصادرات لكبار المصدِّرين.



الشكل (1-1): الفاو.. مؤشر أسعار الغذاء

ملاحظة: مؤشر الفاو لأسعار الغذاء عبارة عن مقياس التغير الشهري في الأسعار الدولية لسلة السلع الغذائية، وهو يتألف من متوسط لمؤشرات أسعار خمس مجموعات من السلع (تمثل 55 اقتباسا)، مرجحة بمتوسط حصص الصادرات من كل مجموعة من المجموعات للأعوام 2002 - 2004.

المصدر:

http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/

وسيُعمَد إلى تحليل أسباب الأزمة بمزيد من التعمق في بداية الفصل الرابع. وقد اتفق العديد من المحللين على أن الأسعار المرتفعة للغذاء ستظل فترة ممتدة من الزمن (Oxfam 2011a; OECD and FAO 2008; World Bank 2008a, 2009a; IFPRI 2011a)، وقد توقعت كل من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، والفاو FAO (2009) أن إنتاج الغذاء على مستوى العالم سيحتاج إلى زيادة بنسبة 40 في المائة بحلول العام 2030، وبنسبة 70 في المائة بحلول العام 2050 لتلبية الطلب المتوقع، وذلك على مدى السنوات العشر المقبلة على الأقل، ومن ثم ستظل أسعار الغذاء أعلى بكثير من متوسطات الأسعار السابقة.

ومن المهم أن نلاحظ أن دوروارد (Dorward 2011) وغيره، مثل هيدي وفان (Headey and Fan 2010)، قد أشاروا إلى أن أزمة ارتفاع أسعار الغذاء العالمية تحتاج إلى أن تُوضع في سياقها التاريخي. وقد نوقشت تحركات الأسعار بشكل كبير بالإشارة إلى الأسعار الاسمية. ولكن عندما نتناول الأسعار الحقيقية للغذاء، بالنسبة إلى مؤشر أسعار المستهلك الأمريكي CPI، نجد أن ارتفاع أسعار الحبوب من حيث «القيمة الحقيقية» في 2007-2008 كان أقل بكثير من العام 1974، ووفقا إلى دوروارد، فإن هذه الأسعار ليست أعلى بكثير مما كانت عليه في أوقات مختلفة من أواخر الثمانينيات وحتى منتصف التسعينيات (Dorward 2011, p. 648). وبالتالي يبدو أن هناك مفارقة، من حيث زيادة الاهتمام بالأمن الغذائي في الوقت الذي تكون فيه أسعار الغذاء الحقيقية تاريخيا منخفضة (على الرغم من الارتفاع الكبير في الأسعار الاسمية).

يفسّر دوروارد هذا التناقض، مشيرا إلى أن استخدام مؤشرات الأسعار في الاقتصادات المتقدمة، مثل مؤشر أسعار المستهلك الأمريكي بوصفه معامل انكماش لحساب أسعار الغذاء الحقيقية، يعد مضللا لأنه يتجاهل: (1) ارتفاع حصة الغذاء في النفقات بالنسبة إلى الفقراء، و(2) الآثار غير المباشرة لنمو الدخل على أنماط الإنفاق للمستهلكين الأغنياء. ونتيجة لذلك، فإنه لا يعكس الآثار الحقيقية لارتفاع أسعار الغذاء على الفقراء. وهذا ما يجعل المستهلكين الفقراء لا يشهدون هبوط الأسعار الحقيقية ذاته للغذاء، كما أنهم أكثر عرضة لصدمات الأسعار (ibid., p. 647). ولذا يرى دوروارد أنه ينبغي تطوير مؤشرات مختلفة للأسعار تأخذ في اعتبارها الكامل الاختلافات بين مجموعات المستهلكين، وعلى وجه الخصوص إذا

أردنا الوقوف على تأثير ارتفاع أسعار الغذاء على الرعاية الاجتماعية والفقر - كما يجب أن تأخذ تلك المؤشرات في اعتبارها أن التغيرات في أسعار الغذاء يجب أن تقاس بالنسبة إلى الدخل وليس بالنسبة لأسعار الغذاء.

بالإضافة إلى المخاوف بشأن أزمة أسعار الغذاء العالمية من حيث تأثيرها على الفقراء، فإن دوروارد يقرر أن الأزمة تثير مخاوف بشأن تقلب أسعار الغذاء العالمية والتهديدات المحتملة على الإمدادات الغذائية، حيث مثّل فرض الحظر على الصادرات، وانخفاض المخزونات العالمية، بعض العوامل الكامنة وراء الأزمة. وبغضّ النظر عن النقاش حول أفضل السبل لقياس الأسعار الحقيقية للغذاء، فقد جاءت الزيادات في الأسعار الاسمية في الأعوام 2007-2008 و2010-2011 على خلفية عدة عقود من الانخفاض التدريجي أو الركود في الأسعار الاسمية للغذاء[3]، وتركيز الاهتمام العالمي على قضية الأمن الغذائي. وقد كُتِبَ الكثير عن عدم التوازن في أسواق الغذاء العالمية وآثارها على الأمن الغذائي (OECD and FAO 2010; Deininger and Byerlee 2011; Evans 2009; Godfray et al. 2010).

وقد احتشد المجتمع الدولي أيضا حول هذه المسألة في قمتي الغذاء العالميتين في يونيو 2008 ونوفمبر 2009. وفي العام 2010 أطلقت وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية USAID مبادرتها «الغذاء من أجل المستقبل» Feed the Future Initiative، وقد حافظت مجموعة البنك الدولي في الآونة الأخيرة على زيادة التزامها السنوي للزراعة والقطاعات ذات الصلة؛ ستةَ مليارات دولار، وقد أطلقت المجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية CGIAR برنامجا بحثيا ضخما جديدا، كما عملت مؤسسة بيل وميليندا غيتس Bill and Melinda Gates على تنشيط إستراتيجيتها الزراعية. كما اجتمع وزراء الزراعة لدول مجموعة العشرين G20 في يونيو 2011، واتفقوا على مواجهة تقلب أسعار الغذاء وضعف الأمن الغذائي، وفي منتدى دافوس Davos 2011 بدأ رجال الأعمال وقادة المجتمع رؤيتهم الجديدة للزراعة، وفي العام نفسه أطلقت منظمة أوكسفام OXFAM مبادرة «النمو»، وذلك للضغط من أجل تغيير السياسات والممارسات من المستوى العالمي إلى المستويات المحلية لزراعة المزيد من الغذاء بعدالة وعلى نحو مستدام (IFPRI 2011a).

وبات القلق في الآونة الأخيرة بشأن قضايا الأمن الغذائي واضحا، وخاصة في العالم العربي، بسبب الاعتماد الكبير للمنطقة على الواردات الغذائية. ووفقا للمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء International Food Policy Research Institute (IFPRI 2011a): فـ «إن الآثار المترتبة على ارتفاع وتقلب أسعار الغذاء وخيمة، خاصة بالنسبة إلى البلدان التي يرتفع فيها صافي واردات الغذاء، لأنها تشتري حصة كبيرة من احتياجاتها الغذائية من أسواق الغذاء العالمية، وارتفاع الأسعار وتقلبها ينتقل بشكل أسرع ومباشر على المستوى القومي». وقد أدى الاهتمام بتحقيق الأمن الغذائي في العالم العربي إلى إصدار العديد من المنشورات رفيعة المستوى من قِبل الهيئات الدولية (FAO 2008a; World Bank 2009a; ESCWA 2010; Breisinger et al. 2010, 2011a, 2012)، وكذلك إقامة المؤتمر الدولي الذي ضم كبار المسؤولين للمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء IFPRI واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا) UN-ESCWA، بعنوان: «تأمين الغذاء في العالم العربي: خارطة طريق للبحوث والسياسات»، الذي عُقد في بيروت في فبراير 2012.

وقد بين سوينين (Swinnen 2011) كيف أدت أزمة أسعار الغذاء العالمية إلى تحول جذري في وجهات النظر بشأن أسعار الغذاء، فقد كان الرأي السائد على نطاق واسع قبل الأزمة، وخاصة في المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية، أن أسعار الغذاء المنخفضة - التي ظهرت جزئيا بسبب السياسات الزراعية في البلدان الغنية، مثل السياسة الزراعية المشتركة (Common Agricultural Policy - CAP) - كانت سيئة بالنسبة إلى البلدان النامية والفقيرة. وقد وثّق سوينين كيفية حدوث أزمات الغذاء العالمية في 2007-2008، و2010-2011، والتي أدت إلى تحول جذري في هذا الرأي، فقد بات يُرى الآن أن أسعار الغذاء المرتفعة لها تأثير مدمِر في البلدان النامية والفقيرة.

ويقدِّم عدة تفسيرات لهذا الموقف الذي يبدو غير متسق في التغيير تماما. أولا، قد يعكس تغيير الرأي تركيزا على مجموعات مختلفة كانت قد تأثرت سلبا في فترات مختلفة. على سبيل المثال، تضرَّر المزارعون في البلدان النامية من جراء انخفاض أسعار الغذاء قبل العام 2007، في حين تضرر المستهلكون للغذاء من جراء

ارتفاع أسعار الغذاء بعد العام 2007، حيث يحدث التحليل بالتركيز على الآثار السلبية في كل فترة، بدلا من التركيز على الآثار الإيجابية. ثانيا، ربما لا تحدث الآثار الإيجابية المحتملة لكل نظام سعري، فربما لم يشهد المستهلكون في البلدان النامية انخفاض الأسعار قبل العام 2007، وربما لم يستفد المزارعون من ارتفاع أسعار الغذاء العالمية بعد العام 2007.

ثالثا، قد يعكس التركيز الجديد على الآثار السلبية الناجمة عن ارتفاع أسعار الغذاء العالمية تحيزا حضريا، وضغطا من خلال المصالح الحضرية، فلدى المستهلكين الحضريين في البلدان النامية صوت مسموع سياسيا، وهم الذين قد تضرروا من جراء أزمة الأسعار العالمية. ورابعا، انغلقت المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية على الآثار الإنمائية السلبية الناجمة عن ارتفاع أسعار الغذاء العالمية، نظرا إلى حرصها على المشروعية وجمع التمويلات، وذلك بمساعدة وسائل الإعلام. وبتجاهلها أيًّا من الآثار الإيجابية الممكنة، غيّرت جذريا وجهة نظرها في «السعر الملائم للغذاء» بوصف ذلك جزءا من استراتيجية التسويق والترويج الذاتي.

يقدّم المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء IFPRI (2011,b,p.21) مثالا جيدا لإحدى المنظمات الدولية التي ركزت على الآثار السلبية للارتفاع العالمي في أسعار الغذاء منذ العام 2007 من خلال تحديد الآثار الاجتماعية السلبية المحتملة لكل من ارتفاع أسعار الغذاء وتقلبها. ويضر ارتفاع الأسعار المستهلكين عن طريق الحد من قدرتهم على شراء الطعام، وترك دخل أقل للسلع الأساسية والخدمات الأخرى مثل الرعاية الصحية والتعليم. أما بالنسبة إلى المنتجين، فإن ارتفاع أسعار الغذاء يعمل على زيادة دخولهم إلا في حالتين: (1) أن يكونوا بائعين للغذاء (مع العلم أن العديد من المنتجين الفقراء يحتاجون أيضا إلى شراء الغذاء)، و(2) إذا انتقلت الأسعار العالمية المرتفعة إلى المنتجين، ولم ترتفع أسعار مدخلاتهم في الوقت نفسه. ويحاجج المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء IFPRI بأن العديد من هذه الظروف اللازمة للمنتجين للاستفادة من ارتفاع أسعار الغذاء لم يسبق له مثيل منذ العام 2007. أما من حيث تقلب أسعار الغذاء، فيرى المعهد ذاته أنه قد يضر المنتجين نظرا إلى التغيرات السريعة الكبيرة في الأسعار التي يمكن أن

تعوق استخدام المدخلات والاستثمارات، وهذا بدوره من شأنه أن يقلل المخزون والإنتاجية الزراعيين؛ مما يؤدي إلى أسعار أكثر ارتفاعا.

كما يعمل تقلب الأسعار على توجيه المستثمرين والمضاربين إلى أسواق الغذاء، مما يؤدي إلى تفاقم تلك التقلبات. وغالبا ما تضطر الأسر - لا سيما الأسر الفقيرة - إلى تقليل كميات السعرات الحرارية والتغذوية التي تتناولها، استجابة لكل من ارتفاع الأسعار وتقلبها، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى أضرار غذائية لا رجعة فيها على المدى الطويل، وخصوصا بين الأطفال، وبالتالي تفاقم مشاكل الجوع والفقر. وتعتمد جزئيا حدةُ تأثير الارتفاع في أسعار الغذاء على آليات التكيف التي تتبعها الأسر، ومن جانب آخر على قدرتهم على الوصول إلى شبكات الأمان الاجتماعي وبرامج الحماية الاجتماعية الأخرى.

الربيع العربي والسياسة الجديدة للغذاء

بالنظر إلى أن البلدان العربية من أكثر المناطق اعتمادا على الواردات الغذائية في العالم، فقد تضررت بشدة بسبب الزيادات في أسعار الغذاء العالمية. وعلى الرغم من محاولات الحكومات العربية التقليلَ من ارتفاع تكاليف الأغذية المستوردة، فإنها لم تتمكن من منع استيراد تضخم الأسعار. وقد ارتفعت أسعار الغذاء بدرجات متفاوتة، وارتفعت أيضا نفقات الحكومات لتأمين دعم الغذاء والتخفيف من حدة هذه الآثار. وقد أدى ذلك إلى خلق صعوبات اقتصادية واجتماعية في العديد من البلدان في المنطقة، لاسيما البلدان العربية فقيرة الموارد، كما ازداد العجز التجاري والمالي، فضلا عن زيادة التضخم، وبرز الفقر والمشاكل التغذوية، فقد وجدت الأسر في كل من الطبقتين الفقيرة والمتوسطة صعوبةً متزايدة في الحصول على الغذاء.

ونذهب في هذا الكتاب إلى أن الزيادات في أسعار الغذاء كانت حافزا مُهمًا في أحداث الربيع العربي. و«الربيع العربي» هو مصطلح إعلامي يشير إلى الموجة الثورية من المظاهرات والاحتجاجات (العنيفة وغير العنيفة)، وأعمال الشغب، والحروب الأهلية في العالم العربي التي بدأت في 18 ديسمبر 2010. وحتى الآن أُقصِيَ الحكام عن السلطة في تونس ومصر (مرتين)، وليبيا واليمن، في حين اندلعت

الانتفاضات المدنية في سورية، كما اندلعت احتجاجات كبرى في الجزائر والعراق والأردن والمغرب والسودان، وحدثت احتجاجات طفيفة في موريتانيا وجيبوتي والصحراء الغربية. ووُصفت الاشتباكات الطائفية في لبنان بأنها امتداد لأحداث العنف من الانتفاضة السورية - ومن ثم كان الربيع العربي الإقليمي.

واتسمت الاحتجاجات ببعض الأساليب المشتركة للمقاومة المدنية في شكل حملات مستمرة شملت الإضرابات والمظاهرات والمسيرات والتجمعات الاحتجاجية، فضلا عن الاستخدام الفعال لوسائل التواصل الاجتماعي لتنظيم وتواصل وزيادة الوعي في مواجهة محاولات الدولة الرقابةَ على الإنترنت. وقد واجهت العديدُ من مظاهرات الربيع العربي ردودَ أفعال عنيفة من السلطات، وكذلك من الميليشيات الموالية للحكومة والمعارضين للمتظاهرين. وقد رُدَّ على هذه الهجمات بالعنف من المتظاهرين في بعض الحالات. وكان الشعار الرئيس للمتظاهرين في العالم العربي هو «الشعب يريد إسقاط النظام».

وعلى الرغم من أن الربيع العربي كان - أولا وقبل كل شيء - حركة سياسية للتخلص من الأنظمة القمعية غير الديموقراطية، فقد كانت لها أيضا أسس اجتماعية واقتصادية مهمة تمثلت في شكل تضخم أسعار الغذاء، فضلا عن ارتفاع مستويات البطالة وزيادة أوجه عدم المساواة. وسوف نستعرض الأثر الاقتصادي والاجتماعي والسياسي لأزمة الغذاء العالمية على العالم العربي في الفصلين الرابع والخامس من هذا الكتاب.

إن التزامن بين أزمة الغذاء العالمية والربيع العربي يتيح الفرصة لإعادة تقييم الأمن الغذائي في المنطقة العربية، وإعادةُ التقييم هي الغرضُ من هذا الكتاب. ونرى أن الأمن الغذائي لا يمكن تقييمه من منظور اقتصادي محض، كما هي الحال بالنسبة إلى اتجاه المنظمات الدولية مثل البنك الدولي، بيد أن منظور الاقتصاد السياسي يُعَد أمرا ضروريا. ويوضح الدور الذي مارستْه أسعارُ الغذاء في الربيع العربي أن قضايا الأمن الغذائي ترتبط ارتباطا وثيقا بالسياسات المحلية.

وبالإضافة إلى الصلة الوثيقة بين الأمن الغذائي والسياسة المحلية في العالم العربي، تُعَد الجغرافيا السياسية أيضا بعدا مُهمًّا من أبعاد الأمن الغذائي في المنطقة. وسنعرض في الفصل الثالث كيف استُخدِم الغذاء في الماضي سلاحا جيوسياسيا في

المنطقة من قِبل الولايات المتحدة الأمريكية. وعلاوة على ذلك فإن أسواق التصدير الحالية للأغذية الأساسية، مثل الأرز والذرة والقمح وفول الصويا، تتركز بدرجة عالية في خمسة بلدان مصدِّرة هي: الأرجنتين وأستراليا وكندا والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، حيث توفر 73 في المائة من الحبوب المتداولة عالميا (FAO 2008b). ويبين الجدول (1-1) درجة تركيز الصادرات في العام 2008. وبالتالي فإن وصول العالم العربي إلى الغذاء معرَّض للتأثر بشدة بالأحداث الجارية في هذه الدول المصدرة بالإضافة إلى علاقاتها مع تلك الدول.

تمثل العلاقات مع الولايات المتحدة أهمية خاصة، لأنها أكبر مُورِّد عالمي للذرة والقمح والأرز. كما أنها أيضا ثالث أكبر مُصدِّر في العالم لفول الصويا، بعد أن تجاوزتها الأرجنتين والبرازيل. وقد تخشى بلدان مثل سورية، التي لها علاقات سيئة مع المُصدرين الرئيسين للحبوب مثل الولايات المتحدة، من الحظر التجاري. ومع ذلك خفضت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في السنوات الأخيرة، بشكل كبير، اعتمادها على الولايات المتحدة لاستيراد القمح والذرة، كما هو مبين في الجدول (3-4) في الفصل الرابع.

وتتسم بعض الدول الأخرى بمَواطن ضعف أكثر وضوحا. فعلى سبيل المثال، تعتمد الإمارات العربية المتحدة على إيران للحصول على نسبة كبيرة من وارداتها الغذائية، حيث إن العقوبات الدولية المتزايدة ضد إيران قللت بالفعل من حجم التجارة الكبير بينها وبين الإمارات العربية المتحدة، وتنذر بإمكانية توليد مزيد من الضغط على الواردات الغذائية من خلال القيود المالية والمصرفية. ويمكن أن يؤدي الصراع الخطير بين إيران والدول الغربية القوية وحلفائها إلى مزيد من الضرر للأمن الغذائي في الإمارات العربية المتحدة.

وبالإضافة إلى ذلك، تولت أنظمة جديدة مقاليدَ السلطة في بلدان مثل تونس ومصر وليبيا في أعقاب الربيع العربي، وبعض هذه البلدان هيمنت عليه الأحزاب الإسلامية. وهذه الأنظمة، التي يُحتمَل أن تكون مواقفها أقل تأييدا للغرب من سابقتها، قد تتردد في الاعتماد كثيرا على عدد قليل من البلدان القوية التي تهيمن على السوق الدولية للغذاء.

الجدول (1-1): تركز صادرات القمح والذرة والأرز 2008

	الذرة	القمح	الأرز الشعير	الأرز المضروب
إجمالي أعلى 5 دول	% 84.0	% 63.0	% 95.0	% 80.0
الولايات المتحدة	% 53.0	% 22.9	% 90.4	% 4.4

المصدر: محسوبة من IFPRI 2011b, p. 28

إن تركز صادرات الأغذية العالمية يجعل البلدان المستورِدة عُرضة للخطر ليس فقط بسبب العوامل الجيوسياسية، بل أيضا بسبب العوامل الاقتصادية في البلدان المصدِّرة، ولا سيما آثار الحظر على الصادرات والقيود التي تفرضها هذه البلدان. ولنأخذْ ما قاله ديفيد لابورد David Laborde في المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية: «إذا قلنا للبلدان، ينبغي أن تحافظوا على انفتاحكم على الواردات، وتعتمدوا على الأسواق، فنحن في حاجة إلى ضمان استمرار المصدِّرين في التصدير» (IFPRI 2011c, p. 13). وأوضحت أزمة الغذاء العالمية للدول العربية، بما فيها دول الخليج الغنية، أنه مع حظر التصدير، فإنها قد لا تكون قادرة على شراء الغذاء بأي ثمن.

وفي ضوء العوامل السياسية المحلية والدولية، وكذلك التهديدات بحظر الصادرات، بدأت الحكومات في المنطقة العربية تعيد تقييم استراتيجيات الأمن الغذائي بشكل جذري. وهي تتحرك بعيدا عن الأساليب الاقتصادية الأساسية نحو الأمن الغذائي، وتتبنى أساليب أكثر دقة من الناحية السياسية. وفي هذا الصدد، فإنهم يبتعدون أيضا عن النصائح السياسية التي تقدمها العديد من المنظمات الدولية.

وعلى مدى العَقدين الماضيين، قُدمت المشورة السياسية من المنظمات الدولية المؤثرة مثل البنك الدولي، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) للعديد من الدول العربية، كي تعتمد على منهج قائم على التجارة في مجال الأمن الغذائي، وهي تعتمد كثيرا على الغذاء المستورد. وتستند هذه النصيحة إلى الأساس المنطقي الاقتصادي إلى حد كبير، نظرا إلى الموارد الطبيعية، ولا سيما الندرة الشديدة للمياه وللأراضي الصالحة للزراعة، التي تعانيها المنطقة العربية، ولا يُعد

إنتاج الأغذية المحلية، خصوصا الحبوب، استخداما رشيدا للموارد الشحيحة من الناحية الاقتصادية. وبدلا من ذلك، نُصِحت هذه الدول باستخدام مواردها لإنتاج سلع أخرى بغرض التصدير (مثل النفط، والمصنوعات، والخدمات)، واستخدام النقد الأجنبي المكتسَب لشراء الواردات لمعظم احتياجاتها الغذائية.

بيد أن إعادة تقييم الحكومات للأمن الغذائي تجاوزت الحدود الضيقة للتحليل الاقتصادي، كي تشمل الاعتبارات السياسية والاجتماعية. ونتيجة لذلك، بدأت السياسات تتغير في اتجاهين، أحدهما قديم والآخر جديد. الاتجاه الأول: عملت العديد من الحكومات على أن تعود إلى السياسات القديمة في السبعينيات من القرن العشرين، وبدأت تركز بصورة أكبر على زيادة إنتاج الغذاء محليا. أما الاتجاه الثاني، فقد بدأت الحكومات في الحصول على الأراضي الأجنبية لإنتاج الغذاء الذي تحتاج إليه، فيما يسمى بظاهرة «الاستحواذ على الأراضي» land grab)، وهو أمر مثير للجدل كثيرا، ويضيف بعدا جديدا للجغرافيا السياسية للغذاء. ونحن نشير إلى هذا المدخل الجديد للأمن الغذائي من قِبل الدول العربية على أنه «السيادة الغذائية الكلية». وسيُقَيِّم كل من البُعدين للمدخل الجديد في الفصول اللاحقة من هذا الكتاب. ويقيِّم الفصل السادس استحواذ الدول العربية على الأراضي الأجنبية، ويناقش الفصل السابع الإمكانات الأوسع للزراعة المحلية في العالم العربي.

*

المفاهيم والتعريفات

المنطقة

في هذا الكتاب تشمل الإشارة إلى «العالم العربي» البلدان التالية: الجزائر وجيبوتي ومصر والعراق والأردن ولبنان وليبيا والمغرب وفلسطين وسورية وتونس واليمن، فضلا عن بلدان الخليج ذات الدخل المرتفع - وهي المملكة العربية السعودية والكويت والبحرين والإمارات وعمان وقطر. وكثيرا ما نشير أيضا إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كما يعرفها البنك الدولي على أنها: الجزائر وجيبوتي ومصر وإيران والعراق والأردن ولبنان وليبيا ومالطا والمغرب وعمان وفلسطين والمملكة

العربية السعودية وسورية وتونس واليمن. وهي لا تشمل بعض(*) بلدان الخليج ذات الدخل المرتفع ولا كلاً من إسرائيل وتركيا والسودان وموريتانيا. وتواجه هاتان الدولتان الأخيرتان العربيتان بصفة أساسية تحديات أكثر نمطية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

وهناك تصنيف آخر لمجموعة من البلدان يُستخدم في بعض الأحيان في هذا الكتاب، وهو مجموعة بلدان الإسكوا ESCWA. وهذه البلدان تقع تحت رعاية اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا التابعة للأمم المتحدة، وتشمل البحرين ومصر والعراق والأردن والكويت ولبنان وعمان وفلسطين وقطر والسعودية والسودان وسورية والإمارات العربية المتحدة واليمن.

ومن المهم ملاحظة أن كل هذه المجموعات تضم مجموعة متنوعة من البلدان، وتتضمن مجموعتين فرعيتين رئيسيتين، المجموعة الفرعية الأولى تشمل البلدان ذات الدخل المرتفع، مثل دول مجلس التعاون الخليجي: الكويت والبحرين وعمان وقطر والإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية، فضلا عن العديد من البلدان الأخرى مثل ليبيا التي تسود في اقتصاداتها منتجات النفط والغاز الطبيعي. وتوفر الصادرات الطبيعية كميات كافية من النقد الأجنبي لتمويل الواردات إلى هذه البلدان، بما في ذلك الواردات الغذائية. واقتصاداتها مفتوحة تماما من حيث الواردات والصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي، والزراعة ليست قطاعا مهيمنا. والدخل الفردي مرتفع، كما أن معدل ضعف الأمن الغذائي الفردي منخفض.

وتتألف بقية المنطقة، التي تشكل المجموعة الفرعية الثانية، من البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل التي تمثل نحو 90 في المائة من سكان المنطقة، والناتج

(*) تقصد المؤلفة أن تعريف البنك الدولي لـ «منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا» الذي ساقته في النص أعلاه لا يشمل بعض دول الخليج ذات الدخل المرتفع وهي: الكويت، والإمارات العربية المتحدة، وقطر؛ بيد أن المؤلفة قد جانبها الصواب حيث يعرف البنك الدولي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأنها: الجزائر وجيبوتي ومصر وإيران والعراق والأردن ولبنان وليبيا ومالطا والمغرب وعمان وفلسطين والمملكة العربية السعودية وسورية وتونس واليمن، والكويت والإمارات العربية المتحدة، وقطر، أي أنها تشمل دول الخليج التي استبعدتها المؤلفة.
يمكن الرجوع إلى قاعدة بيانات البنك الدولي، وموقع منطقة الشرق الوسط وشمال أفريقيا للبنك الدولي
http://www.worldbank.org/en/region/mena
وجدير بالذكر أن تعريف البنك الدولي لم يشمل «ليبيا» على الرغم من أنها من دول شمال أفريقيا، ويتذرع في ذلك بعدم توافر البيانات. [المترجم].

المحلي الإجمالي للفرد أقل في هذه البلدان، وغالبا ما تؤدي الزراعة دورا أكبر بكثير في الاقتصاد. وبالنسبة إلى كثير من هذه البلدان، فإن الواردات الغذائية مرتفعة بوصفها نسبة من عائدات التصدير، على الرغم من أن هذه الأخيرة تتحسن من خلال إيرادات التحويلات من العمال المهاجرين. ويميل ضعف الأمن الغذائي إلى الازدياد في هذه المجموعة الفرعية، ومن ثم فإننا نهتم كثيرا بهذه البلدان في هذا الكتاب.

والفقر لا يتوطن في المنطقة العربية بشكل عام، فباستخدام خط الفقر البالغ 1.25 دولار أمريكي في اليوم، يقدَّر أن أقل من 5 في المائة من سكان المنطقة العربية فقراء، ولكن الكثير من الناس يعيشون وهم بالكاد يتجاوزون خط الفقر بحيث يقدَّر أن نسبة الفقراء تبلغ 20 في المائة، استنادا إلى خط الفقر الذي تبلغ قيمته دولارين أمريكيين في اليوم. ويعيش نحو 76 في المائة من الفقراء في المناطق الريفية. غير أن بعض البلدان في المنطقة، مثل اليمن وموريتانيا والعراق وفلسطين، لديها مستويات أعلى بكثير من الفقر، وبالتالي تعاني ضعفا أكبر في الأمن الغذائي.

الأمن الغذائي

إن الحق في الغذاء منصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان للعام 1948، وفي الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للعام 1966. توجد تعريفات متعددة للأمن الغذائي، ويعد مفهوما متعدد الأبعاد. وقد حاز التعريف الذي اعتمده مؤتمر القمة العالمي للأغذية في روما في العام 1996 قبولَ المنظمات الدولية، وهو الذي ينص على أنه: «يتحقق الأمن الغذائي عندما يمتلك جميع الناس، في كل الأوقات، إمكانية الوصول المادي والاجتماعي والاقتصادي إلى الغذاء الكافي والآمن والصحي، والذي يعمل على تلبية احتياجاتهم الغذائية، وتفضيلاتهم الغذائية لحياة مفعمة بالنشاط والصحة»[(4)]، ويشمل هذا التعريف مختلف أبعاد الأمن الغذائي على المستويين الكلي والجزئي.

على المستوى الكلي، لدينا المفهوم الخاص بالعرْض الإجمالي القومي للأمن الغذائي، وكذلك لدينا على المستوى الجزئي مفهوم الأمن الغذائي الفردي. ويوجد الأول عندما تتوافر لدى الدولة إمدادات غذائية كافية لإطعام سكانها، سواء عن

طريق الإنتاج المحلي أو الواردات الغذائية أو المعونة الغذائية أو مزيج من هذه الأنواع. ويوجد الأمن الغذائي الفردي عندما يحصل جميع الأفراد في بلد ما على الغذاء الكافي. فالأمن الغذائي القومي ضروري ولكنه ليس كافيا للأمن الغذائي الفردي، لأن الدولة قد تكون لديها إمدادات غذائية كافية على المستوى القومي، غير أن هذه الإمدادات قد لا تكون متاحة لجميع الأفراد. على سبيل المثال، يمكن أن تكون الإمدادات الغذائية التي في صوامع الحبوب على المستوى القومي موجودة في موقع مركزي، أو قد لا يكون لدى الأفراد المال لشراء الطعام. وقد ركز صناع السياسات المحليون في البلدان النامية في بعض الأحيان على الأمن الغذائي القومي بشكل مفرط إلى جانب استراتيجيات مثل احتياطيات الحبوب الاستراتيجية ولكنهم فشلوا في تحقيق الأمن الغذائي الفردي فقط لأسباب مثل التي ذكرناها (على سبيل المثال، انظر Harrigan 2003 on Malawi).

وقد توطد التركيز على الأمن الغذائي الفردي من خلال التحليل الشهير لـ أمارتيا سِن Amartya Sen للمجاعات (Sen 1981) الذي استخدم فيه مفهوم الاستحقاقات «entitlements» للغذاء بالنسبة إلى جانب الطلب. وقال «سِن» إن الأفراد يحتاجون إلى استحقاقات غذائية، الأمر الذي سيعتمد على دخولهم وأصولهم من بين العديد من الأشياء الأخرى. وهكذا، عندما يكون هناك نقص في هذه الاستحقاقات، يمكن أن يسود الجوع والمجاعة للأفراد حتى عندما تكون الإمدادات الغذائية كافية من حيث العرض على المستوى القومي. وأظهر تحليل «سِن» أنه ليس جانب العرض للأمن الغذائي فقط هو المهم في ضمان الأمن الغذائي الفردي، بل العوامل المتعلقة بجانب الطلب مهمة أيضا. وثمة طريقة أخرى للتعبير عن أهمية جانبي العرض والطلب على حد سواء، وهي عن طريق ثلاثة(*) عوامل: توافر الغذاء، وإمكانية الحصول على الغذاء، والقدرة على تحمل تكاليف الغذاء.

وتؤكد منظمة الصحة العالمية في تعريفها للأمن الغذائي على ما يلي: (1) توافر الغذاء في شكل كمية ونوعية كافيتين على أساس متسق؛ و(2) الوصول إلى الغذاء،

(*) تُرجمت بتصرف، حيث كانت في النص الأصلي أحرف إيه «A» الثلاثة باللغة الإنجليزية، وهي الأحرف الأولى للكلمات الثلاث: Availability, Accessibility, and Affordability. [المترجم].

مما يستتبع وجود موارد كافيتين للحصول على الغذاء المناسب من أجل اتباع نظام غذائي صحي؛ و(3) استخدام الغذاء، الأمر الذي يتطلب معرفة التغذية الصحية الأساسية، وكذلك الحصول على مياه الشرب الصالحة والمرافق الصحية. وتضيف منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) بعدا رابعا يتمثل في استقرار الغذاء، أي الحصول على الغذاء الكافي في جميع الأوقات، وهو أمر ضروري لكل مِن توافرِ الغذاء والوصولِ إليه.

وكثيرا ما يتبدى انعدام الأمن الغذائي على المستوى الجزئي أو الفردي من حيث سوء التغذية، ولاسيما بين الأطفال. وقد أقرت منظمة الصحة العالمية بأن سوء التغذية هو أكبر تهديد فعليا للصحة في جميع أنحاء العالم؛ فإنه يبطئ النمو الاقتصادي ويؤدي إلى الفقر. ومن ثم تكون معالجة قضايا ضعف الأمن الغذائي مهمةً من منظور اقتصادي، وكذلك من حيث تحقيق الأهداف التنموية للألفية.

في السنوات الأخيرة، أصبحت القدرة على تحمل تكاليف الغذاء واحدة من القضايا الحرجة في بعض مناطق العالم العربي. وعلى الرغم من أن معظم الدول العربية هي دول متوسطة أو مرتفعة الدخل، فإن القدرة على تحمُّل تكاليف الغذاء لا تزال معضلة بسبب عدم المساواة. وانعدام المساواة هذا لا يكون في الدخل فقط، بل في أوجه أوسع نطاقا، مثل الوصول إلى الوظائف، والتعليم، والقضايا المتعلقة بعدم المساواة بين الجنسين. وقد أكد كل من بيترز وشابوري (Peters and Shapouri 1997) على دور عدم المساواة في ضعف الأمن الغذائي، وقد أقرت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (ESCWA 2010, p. 9) أن عدم المساواة يظهر «ضعف الأمن الغذائي ليكون مظهرا من مظاهر البناء الاجتماعي والسياسي».

ويركز هذا الكتاب بشكل كبير على مفهوم الأمن الغذائي من ناحية جانب العرض على مستوى الاقتصاد الكلي، أي تقييم كيفية حصول بلدان العالم العربي على الغذاء الذي تحتاج إليه لإطعام سكانها. وهذا لا يعني أن جوانب الأمن الغذائي من ناحية جانب الطلب والمستوى الجزئي ليست مهمة. فالواقع أن هذه الأخيرة مهمة للغاية، ولكنها مفهوم أصعب وأوسع بكثير للتحليل، ولا يمكن في الواقع فصله عن استراتيجية التنمية الشاملة للبلد.

وإذا أُريد لجميع الأفراد الحصول على الأغذية المتاحة بأسعار معقولة، فإن ذلك يتطلب استراتيجية تنموية شاملة مناصرة للفقراء تعالج قضايا مثل فرص العمل والمساواة، وتتجاوز هذه المناقشة نطاق هذا الكتاب، على الرغم من أننا سنتطرق إلى هذه القضايا، ونؤكد أنه على الرغم من أن النمو الاقتصادي في المنطقة كان قويا حتى الربيع العربي، فإن هذا النمو لم يكن شاملا ومناصرا للفقراء، ونتيجة لذلك كانت هناك مستويات عالية من البطالة، ولاسيما بطالة الشباب، وتزايد أوجه عدم المساواة، وكلها كانت لها آثار سلبية في الأمن الغذائي الفردي (Harrigan 2011a; Hakimian 2011; Karshenas and Alami 2012).

وحيث إن الكتاب يركز على تحليل الأمن الغذائي على المستوى القومي، واهتمامات السياسة على المستوى الكلي، فإننا نهتم بشكل خاص بدور الدولة. وبالتالي، فإننا لا نكرس الكثير من الوقت لاستكشاف مصادر بديلة للتنظيمات خارج نطاق الدولة، سواء من حيث تطوير الاستراتيجية أو الممارسة. ومرة أخرى، لا يعني هذا أن مثل هذه التنظيمات غير مهمة، حيث يمكن للمواطنين والهيئات المختلفة في المجتمع المدني، مثل اتحادات المزارعين والمجموعات البيئية، أن تؤدي دورا مهما في المساهمة في استراتيجيات الأمن الغذائي. وفي أجزاء أخرى من العالم، أدت هذه الجماعات دورا كبيرا في مناقشة الأمن الغذائي. غير أنها مارست دورا أقل بكثير في العالم العربي، أما الآن، بعد الربيع العربي، فهناك إمكانية لاتساع عملية صنع السياسات حول الأمن الغذائي خارج نطاق الدولة.

ونقرر في هذا الكتاب أنه كنتيجة لأزمة الغذاء العالمية وتبعاتها على السياسة الداخلية وعلى الربيع العربي، جنبا إلى جنب مع الأبعاد الجيوسياسية للأمن الغذائي، فإن الحكومات في العالم العربي تعيد تقييم نهجها نحو الأمن الغذائي، وهي بصدد تبني مفهوم «السيادة الغذائية الكلية». ومثل مفهوم «الأمن الغذائي»، فإن مفهوم «السيادة الغذائية» مفهوم متعدد الأبعاد يمكن أن يعني أشياء مختلفة لأناس مختلفين.

والتعريف التقليدي للسيادة الغذائية هو إلى حد كبير تعريف على المستوى الجزئي، على النحو الوارد في إعلان منتدى نيليني Nyeleni للسيادة الغذائية في العام 2007 على النحو التالي:

السيادة الغذائية هي حق الشعوب في غذاء صحي وملائم ثقافيًا يُنتَج من خلال أساليب صحيحة ومستدامة بيئيا، وحقها في تحديد نظمها الغذائية والزراعية. وتضع تطلعات واحتياجات أولئك الذين يُنتجون ويوزعون ويستهلكون الغذاء في قلب النظم والسياسات الغذائية بدلا من الطلب في الأسواق والشركات. وتدافع عن مصالح وإدماج الأجيال المقبلة. كما تقدم استراتيجية لمقاومة وتفكيك النظام الحالي لتجارة الشركات ونظام الغذاء، وتقدم اتجاهات أنظمة الأغذية والزراعة والرعوية ومصايد الأسماك يحددها المنتجون والمستخدمون المحليون. وتعطي السيادة الغذائية الأولوية للاقتصادات والأسواق المحلية والقومية، وتعمل على تمكين الفلاحين والزراعة الأسرية، والصيد الحرفي، والرعي الذي يقوده الرعاة، وإنتاج الأغذية وتوزيعها واستهلاكها على أساس الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية. وتحث السيادة الغذائية على شفافية التجارة التي تضمن الدخول العادلة لجميع الشعوب، فضلا عن حقوق المستهلكين في التحكم في غذائهم وتغذيتهم. وتضمن أن تكون حقوق استخدام وإدارة الأراضي والأقاليم والمياه والبذور والماشية والتنوع البيولوجي في أيدي أولئك الذين ينتجون الغذاء. فالسيادة الغذائية تنطوي على علاقات اجتماعية جديدة خالية من القمع وعدم المساواة بين الرجال والنساء والشعوب والجماعات العرقية والطبقات الاجتماعية والاقتصادية والأجيال.

(International Planning Committee for Food Security 2009)

وقد اعتمد منتدى نيليني في تعريفه على ستة مبادئ رئيسية مترابطة (ibid.):

1 - التركيز على الغذاء من أجل الناس: وتضع السيادة الغذائية الحق في الغذاء الكافي والصحي والملائم ثقافيا لجميع الأفراد والشعوب والمجتمعات، بمن فيهم الجوعى، والخاضعون للاحتلال في مناطق النزاع، والمهمشون، في القلب من سياسات الغذاء، والزراعة، والثروة الحيوانية، ومصائد الأسماك؛ وترفض التصور بأن الغذاء مجرد سلعة أو عنصر آخر للأعمال التجارية الزراعية الدولية.

2 - القيم الخاصة بمقدمي الغذاء: تعمل السيادة الغذائية على تقديم القيم الخاصة بها والدعم لمساهمات الرجال والنساء، وتحترم حقوقهم وحقوق الفلاحين،

وصغار الأسر الزراعية، والرعاة وصغار الصيادين الحرفيين، وسكان الغابات والسكان الأصليين، وعمال الزراعة، وصيادي الأسماك، وكذلك المهاجرون، الذين يزرعون ويرعون الزراعة، ويحصدون، ويصنعون الغذاء؛ وترفض السيادة الغذائية تلك السياسات والإجراءات والبرامج التي تقلل من قيمة كل من سبق ذكُرهم، وتهدد سبل معيشتهم وتستبعدهم.

3 - العمل على أن تكون النظم الغذائية محلية: تؤدي السيادة الغذائية إلى التقارب بين مقدمي الأغذية والمستهلكين؛ وتضع مقدمي الخدمات والمستهلكين في صميم عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بمسائل الغذاء؛ وتحمي مقدمي الأغذية من إغراق الأغذية والمعونات الغذائية في الأسواق المحلية؛ كما تحمي المستهلكين من الأغذية الرديئة النوعية وغير الصحية، والمعونات الغذائية غير الملائمة، والغذاء الملوث بالكائنات المعدّلة وراثيا؛ وترفض كلا من تدابير الحوكمة، والاتفاقات، والممارسات التي تعتمد على التجارة الدولية غير المستدامة وغير العادلة وتعززها، والتي تعطي السلطة للشركات البعيدة خارج نطاق الدولة وغير الخاضعة للمساءلة.

4 - فرض الرقابة محليا: تفرض السيادة الغذائية الرقابة على الإقليم، والأرض، والرعي، والمياه، والبذور، والثروة الحيوانية والأسماك، وذلك مع مقدمي الأغذية المحليين وتحترم حقوقهم. ويمكنهم استخدامها ومشاركتها بطرائق مستدامة اجتماعيا وبيئيا تحافظ على التنوع البيولوجي؛ حيث ترى أن الأراضي المحلية غالبا ما تتجاوز الحدود الجغرافية السياسية وتضمن حق المجتمعات المحلية في أن تعيش في إقليمها وتستخدمها؛ كما تذهب السيادة الغذائية إلى تعزيز التفاعل الإيجابي بين مقدمي الغذاء في مختلف المناطق والأقاليم ومن القطاعات المختلفة التي تساعد على حل النزاعات الداخلية أو النزاعات بين السلطات المحلية والقومية؛ وترفض خصخصة الموارد الطبيعية من خلال القوانين والعقود التجارية ونظم حقوق الملكية الفكرية.

5 - بناء المعرفة والمهارات: تعتمد السيادة الغذائية على المهارات والمعارف المحلية لمقدمي الغذاء ومنظماتهم المحلية التي تحافظ على نظم إنتاج الغذاء المحلي، والحصاد، وتعمل على إدارتهم وتنميتهم، كما تعمل على تطوير نظم البحوث

المناسبة لدعم ذلك وتمرير هذه الخبرة إلى أجيال المستقبل؛ وترفض التكنولوجيات التي تقوِّض، أو تهدد، أو تلوث البيئة مثل تكنولوجيا الهندسة الوراثية.

6 - العمل مع الطبيعة: تستخدم السيادة الغذائية مساهمات الطبيعة في التنوع البيولوجي، والمدخلات المنخفضة الخارجية للإنتاج الزراعي البيئي والإنتاج الزراعي، وأساليب الحصاد التي تعظم مساهمة النظم الإيكولوجية وتحسن القدرة على المرونة والتكيف، لاسيما في مواجهة تغير المناخ؛ حيث تسعى إلى «تعافي كوكب الأرض، عسى أن يعمل الكوكب على تعافينا نحن». وترفض السيادة الزراعية الأساليب التي تضر بمهام النظام الإيكولوجي المفيدة والتي تعتمد على الزراعة الأحادية الكثيفة للطاقة ومصانع الإنتاج الحيواني وممارسات الصيد المدمرة وأساليب الإنتاج الصناعية الأخرى التي تلحق الضرر بالبيئة وتسهم في الاحتباس الحراري.

ويركز تعريف نيليني «للسيادة الغذائية» وعناصرها المختلفة على الرقابة والتفويض على المستويين الفردي والمحلي. ويمكن أن نصل من ذلك إلى تقديم مفهوم «السيادة الغذائية» الذي يطبق على مستوى الدولة القومية، والذي يعكس الاهتمام المتزايد للدول القومية مثل الدول العربية لممارسة السلطة والسيطرة على حصولها على الغذاء. ومن الواضح أن هناك درجة من التوتر بين السيادة على مستوى الدولة القومية وعلى المستوى المحلي والفردي، ولكن هذا لا يمنعنا من تقديم مفهوم للسيادة ينطبق على مستوى الدولة. ونستخدم مصطلح «السيادة الغذائية الكلية» في هذا الكتاب على مستوى الدولة القومية، لنعكس فكرة أن الدول ذات السيادة تريد زيادة قوتها والسيطرة على وصولها إلى الإمدادات الغذائية، وتنتقد الدول حين تقوم بذلك، لتجاهلها الإملاءات الاقتصادية الخالصة كما تنعكس في قوى السوق وصياغة سياسات الأمن الغذائي التي تتضمن الاعتبارات السياسية والاجتماعية بدلا من الاعتبارات الاقتصادية فقط. وبعبارة أخرى، فإن «السيادة الغذائية» تحددها وتشكلها اهتمامات السياسات واسعة النطاق، وليس من جانب قوى السوق فقط. وهذا المفهوم ينطوي على الابتعاد عن معاملة الغذاء بوصفه سلعة تلتزم بقواعد السوق وقوانين العرض والطلب، ورفض العولمة التامة للنظام الغذائي الذي يخضع فيه الأمن الغذائي في كثير من

الدول لإملاءات عدد قليل من الشركات متعددة الجنسيات العملاقة وعدد قليل من البلدان القوية.

وعلى نحو ما سنبين في الفصل السادس، فإن مفهوم «السيادة الغذائية» على مستوى الدولة القومية قد يتعارض مع مفهوم «السيادة الغذائية» على المستوى الفردي على النحو المبين في إعلان نيليني؛ فعلى سبيل المثال، تسعى الدول العربية إلى السيادة الغذائية من خلال الاستحواذ على الأراضي في الخارج في البلدان الفقيرة التي لديها أراض شاسعة، بيد أن هذا غالبا ما ينتهك المبادئ الأساسية لإعلان نيليني - أي المبادئ المرقمة بـ 2 و3 و4 في القائمة سالفة الذكر - عن طريق حرمان السكان المحليين من أراضيهم وإلحاق أضرار بالنظم الإيكولوجية المحلية.

استراتيجيات وسياسات الأمن الغذائي

ثمة طرائق ثلاث أساسية يمكن لأي بلد من خلالها تحقيق الأمن الغذائي على المستوى القومي: الإنتاج المحلي، والواردات الغذائية التجارية، والمعونات الغذائية. والاستراتيجية التي تعتمد فقط على الخيار الأول هي مرادفة للاكتفاء الذاتي الغذائي القومي، وفي الماضي، كان واضعو السياسات أحيانا يخلطون بين الاكتفاء الذاتي الغذائي والأمن الغذائي (Harrigan 2003, 2005). غير أن الاكتفاء الذاتي من الغذاء ليس إلا طريقا واحدا للأمن الغذائي، وهناك الآن توافق واسع في الآراء على أنه في المستوى الكلي، يتجاوز الأمن الغذائي الاكتفاء الذاتي (Diaz - Bonilla et al. 2002; Wilson and Bruins 2005; Yu et al. 2009). والواقع، أن معظم البلدان تضطر إلى الاعتماد على مزيج من الإنتاج المحلي والواردات، تستكمل أحيانا بالمعونات الغذائية. وتؤدي التجارة الدولية، بما في ذلك الواردات الغذائية، دورا مهما في الأمن الغذائي على مستوى الاقتصاد الكلي في المنطقة، لاسيما في العالم العربي محدود الإمكانات الزراعية (Lofgren and Richards 2003; World Bank 2008a; Breisinger et al. 2010).

ويقدم الشكل (2 – 1) تصنيفا للسياسات في إطار كل استراتيجية، يمكن أن تتضافر لتعكس نهج الدولة نحو الأمن الغذائي. وبقدر ما تُعتمد استراتيجية للإنتاج المحلي، يمكن استخدام مجموعة متنوعة من السياسات السعرية وغير السعرية لتعزيز الإنتاج الغذائي المحلي. وتشمل سياسات الأسعار تزويد المزارعين بأسعار مضمونة للمنتجين لإنتاجهم من الأغذية ودعم المدخلات الزراعية مثل

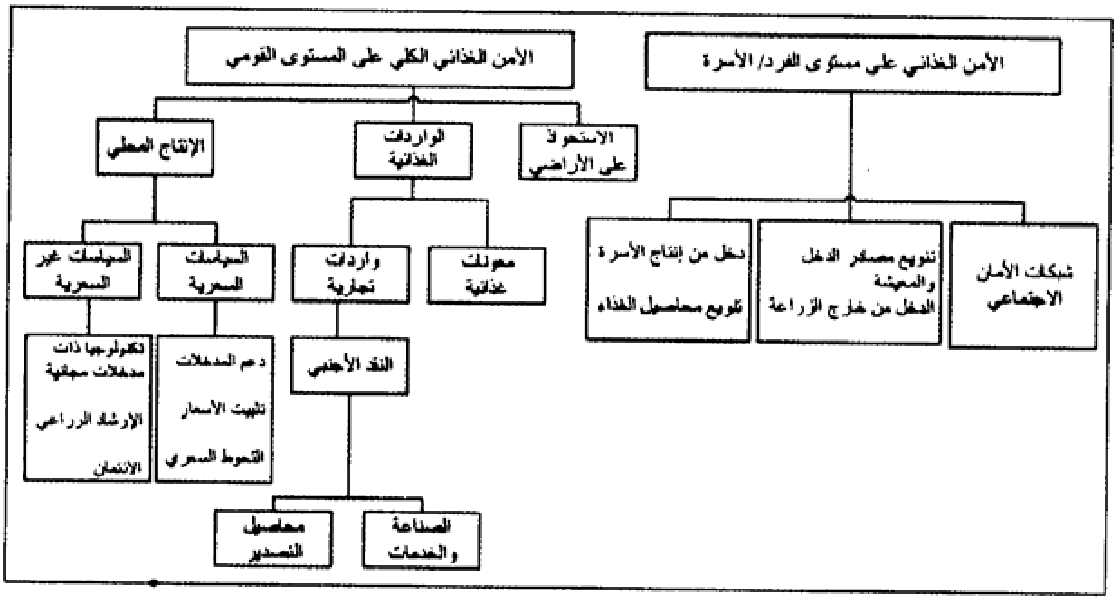
الائتمان والبذور والمياه والأسمدة المستخدمة في إنتاج الغذاء. وتشمل السياسات غير المتعلقة بالأسعار تطوير البنية الأساسية الريفية مثل تحسين الطرق الريفية والأسواق، فضلا عن توفير الخدمات الريفية مثل خدمات الإرشاد الزراعي وخدمات الائتمان.

وفي حالة استخدام استراتيجية قائمة على تجارة الواردات الغذائية، يمكن دعم ذلك بسياسات تشجع على إنتاج محاصيل التصدير الزراعي؛ وذلك لكسب النقد الأجنبي اللازم لدفع ثمن الواردات الغذائية، و/أو بالسياسات التي تُطور قطاعات أخرى لكسب العملات الأجنبية مثل التصنيع والخدمات. وتؤدي تحويلات العمال المهاجرين في معظم أنحاء العالم العربي دورا مهمًا في توفير النقد الأجنبي الضروري لدفع ثمن الواردات الغذائية، وكذلك عائدات النفط في الدول العربية المصدرة للنفط. وبوجه عام، إذا أُريد تعزيز نهج قائم على التجارة في مجال الأمن الغذائي، ينبغي أن يقترن باستراتيجية قوية لتنويع الصادرات. ويمكن استكمال استراتيجيات إنتاج الأغذية واستيراد الأغذية بالمعونات الغذائية.

وتتضمن الاستراتيجية الرابعة والأخيرة للأمن الغذائي الاستحواذ على الأراضي في الخارج، من البلدان الوفيرة الأرض والمياه واليد العاملة من أجل الحصول مباشرة على الاحتياجات الغذائية وتجنُّب أسواق الغذاء العالمية. ومنذ أزمة أسعار الغذاء العالمية في الفترة 2007 - 2008، أصبحت العديد من البلدان العربية، وخاصة دول الخليج الغنية، تشارك فيما يسمى «الاستحواذ على الأراضي».

وعلى المستوى الفردي، تملك الأسر أيضا خيارا بين إنتاجها الغذائي - أي إنتاج الكفاف - أو تنويع سبل كسب العيش في أنشطة أخرى، مع استخدام الدخل لشراء الأغذية من الأسواق المحلية. ويحتاج أي من الخيارين إلى أن يُستكمل ببرامج كافية لشبكات الأمان الاجتماعي للأسر والأفراد الذين سيبقون في حالة معاناة لضعف الأمن الغذائي. وتشمل هذه البرامج «الغذاء مقابل العمل»، وبرنامج التغذية المدرسية، والدعم الغذائي المستهدف، والتحويلات النقدية المباشرة. وسنناقش برامج شبكات الأمان الاجتماعي في العالم العربي في الفصل السادس.

وتتضح من الشكل (2 - 1) ضرورة إجراء مناقشة شاملة للاستراتيجيات والسياسات المستقبلية لتحسين الأمن الغذائي في العالم العربي، وذلك من خلال



الشكل (2 - 1): استراتيجيات وسياسات للأمن الغذائي

المصدر: مأخوذ من (Harrigan 2005)

مناقشة أعم لأجندة التنمية الواسعة: تنويع الصادرات، والتنمية الريفية، والنمو المناصر للفقراء، وخلق فرص العمل، وشبكات الأمان الاجتماعي، وما إلى ذلك. وكما ذكرنا سالفا، تقع مناقشة كل هذه الجوانب من السياسات خارج نطاق هذا الكتاب. ومع ذلك، سنعمد في الفصول اللاحقة إلى تحليل بعض سياسات الأمن الغذائي ذات الصلة، بما في ذلك مبادرات الإنتاج المحلي، والاستحواذ على الأراضي في الدول الأجنبية، وشبكات الأمان الاجتماعي.

الإطار العام لفصول الكتاب

بعد هذا الفصل التمهيدي، يقدم الفصل الثاني نظرة عامة إلى وضع الأمن الغذائي في البلدان العربية باستخدام مجموعة متنوعة من المؤشرات على المستويين الجزئي والكلي. ويقدم الفصل الثالث لمحة موجزة عن استراتيجيات الأمن الغذائي في المنطقة، وينظر في كيفية تطورها مع مرور الزمن، فضلا عن تقييم دور المنظمات الدولية في التأثير في السياسات. كما يبين كيف استُخدم الغذاء سلاحا جيوسياسيا في الماضي، ويقدم دراسة عن تاريخ استراتيجيات الأمن الغذائي في المملكة العربية السعودية. ويقيّم الفصل الرابع أسباب الاستجابة العالمية للحكومات العربية لهذا الأثر، فضلا عن الاستجابة الاستراتيجية طويلة الأمد. ويتناول الفصل السادس ممارسة الاستحواذ على

الأراضي في الخارج وتساؤلا عما إذا كان هذا الوضع مربحا للجانبين، لكل من البلد المضيف والبلد المستثمر كما يقول دعاة هذه الممارسة. ويتناول الفصل السابع بعض السياسات الأخرى التي يمكن للبلدان العربية اتباعها للمساعدة على تحسين أمنها الغذائي، بما في ذلك تحسين وضعها في أسواق الأغذية العالمية وزيادة كفاءة استيراد الغذاء، مع تحسين كفاءة وإنتاجية قطاعها الزراعي المحلي في الوقت ذاته. ويبحث الفصل الثامن إمكانات الدول العربية لتحسين برامج شبكات الأمان الاجتماعي. ويقدم الفصل التاسع استنتاجات تستند إلى جميع هذه الجوانب في إطار موضوعنا الرئيسي.

2

حالة الأمن الغذائي للبلدان العربية

بعض الحقائق النمطية

غالبا ما يُنظَر إلى الدول العربية على أنها واحدة من أكثر المناطق التي يُحتمل أن تعاني قصور الأمن الغذائي في العالم (Breisinger et al. 2010, 2011a, 2012; Wilson and Bruins 2005; World Bank 2009a). وتستند هذه النظرة إلى حقيقة أن المنطقة العربية تُعد أكثر مناطق العالم عجزا في الغذاء، كما تشير إلى ذلك واردات الحبوب بوصفها نسبة من الاستهلاك. فمعظم البلدان العربية تستورد ما بين 25 و50 في المائة من احتياجاتها الغذائية، حيث يأتي نحو 35 في المائة من السعرات الحرارية اليومية في المنطقة من القمح وحده. وتتراوح نسبة واردات الحبوب في المنطقة من إجمالي الاستهلاك بين 40 و50 في المائة، وتصل في بعض البلدان، مثل العراق واليمن ولبنان وفلسطين،

«يشير البنك الدولي إلى أن العوامل الهيكلية الكامنة وراء الطلب على الأغذية تنمو بسرعة أكبر في العالم العربي بالنسبة إلى العالم ككل... بينما تتوقع المنظمة العربية للتنمية الزراعية زيادة نسب الاكتفاء الذاتي بحلول العام ٢٠٣٠».

إلى 70 في المائة (ESCWA 2010, p. 1). وتمثل الواردات الغذائية أكبر حصة من المنتجات المستوردة في المنطقة، وهي تقدر بما بين 11 و34 في المائة من إجمالي السلع المستوردة من قِبَل الدول العربية (Zurayk 2012, p. 21)، حيث تبلغ فاتورة الواردات الغذائية الإقليمية نحو 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (ESCWA 2010, p. 1).

وتُعد البلدان العربية أكبر مستورد للحبوب نتيجة لاعتمادها على الواردات، وفي العام 2010، بلغ صافي واردات العالم العربي من الحبوب 66 مليون طن، مقارنة بـ 63 مليونا في آسيا (بما في ذلك الصين) و53 مليونا (من دون الصين) و26 مليونا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (أرقام تجارة الحبوب المتاحة في إحصاءات منظمة الزراعة FAOSTAT). وفي العام 2010، وقعت كل من المملكة العربية السعودية والكويت وقطر وليبيا وإسرائيل والإمارات العربية المتحدة وعمان والبحرين ضمن أكبر 20 مستوردا للحبوب بالنسبة إلى الفرد في العالم (الجدول 1-2)، في حين أن سورية هي البلد العربي الوحيد الذي أنتج فائضا منتظما في الحبوب إلى حد ما على مدى الأعوام الأربعين الماضية.

ويُعزَى العجز الكبير في الغذاء في المنطقة العربية - الذي كشفته الزيادة السريعة في الواردات الغذائية خلال السنوات الأربعين الماضية - إلى توليفة من عوامل جانبي الطلب والعرض. ومن ناحية الطلب، فإن اللوم يقع على عاتق النمو السكاني. وقد شهدت البلدان العربية بعضا من أسرع معدلات النمو السكاني في العالم خلال العقود الخمسة الماضية. فقد شهدت دولة الإمارات العربية المتحدة أكبر نمو سكاني في العالم بين عامي 1961 و2002 (زيادة قدرها 2.897 في المائة)، ووقَعَت كل من الكويت والأردن والمملكة العربية السعودية ضمن أكثر 10 دول في النمو السكاني على مستوى العالم. فبين العامين 1960 و2006 ازداد عدد سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بقدر ثلاثة أضعاف، حيث ارتفع من 100 مليون إلى أكثر من 300 مليون نسمة، وارتفعت واردات الحبوب من 70 مليون طن إلى 96 مليون طن (Breisinger et al. 2010; Cortas 2011, pp. 20-30). وفيما يتعلق ببلدان المنطقة العربية، تراوح متوسط معدل النمو السكاني السنوي بين العامين 1980 و2002 بين حدٍ منخفض في لبنان يبلغ 1.7 في المائة وحدٍ مرتفع

في الإمارات العربية المتحدة يبلغ 5.3 في المائة، حيث سجلت معظم البلدان معدل نمو سنويا يزيد على 2.5 في المائة (Cortas 2011, Annex 1). ومن المتوقع أن يبلغ النمو السكاني المستقبلي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 1.7 في المائة سنويا.

الجدول (2-1): أعلى 30 بلدا مستوردة للحبوب

	البلد	صافي واردات الحبوب (دولار أمريكي) للفرد في السنة، 2010
1	المملكة العربية السعودية	150.96
2	الكويت	135.84
3	ساموا	127.17
4	هولندا	125.46
5	جزر سليمان (Solomon Islands)	123.89
6	قطر	122.39
7	بروناي دار السلام	121.78
8	قبرص	113.12
9	سيشيل	111.46
10	ليبيا	110.96
11	إسرائيل	105.44
12	الإمارات العربية المتحدة	94.99
13	كاليدونيا الجديدة	94.46
14	بلجيكا	91.36
15	سلطنة عمان	90.00
16	بولينيزيا الفرنسية	86.94
17	موريشيوس	84.37
18	البحرين	82.55
19	غرينادا	81.16
20	الرأس الأخضر	76.28
21	البرتغال	75.75
22	سانت لوشيا	75.17
23	تونس	72.88
24	المالديف	72.30
25	سانت كيتس ونيفيس	72.21
26	الأردن	69.85
27	جمهورية كوريا	69.59
28	فيجي	67.08
29	باربادوس	66.15
30	لبنان	62.25

المصدر: FAOSTAT

وفي الوقت ذاته شهدت المنطقة نموا سريعا في الدخل، وذلك إلى حد كبير نتيجة للنفط والدخول ذات الصلة به. ولم تؤثر سنوات الفورة النفطية في السبعينيات، فضلا عن الفورة النفطية في الفترة الأخيرة، في الدول المصدرة للنفط فقط (مثل دول مجلس التعاون الخليجي)، بل أيضا في الدول العربية الأخرى التي استفادت من هجرة اليد العاملة إلى دول الخليج الغنية، والتجارة مع هذه الدول، وتدفقات المعونة منها.

وكما يتضح من الجدول (2-2)، فإن نمو الدخل الحقيقي منذ العام 1970 كان كبيرا. ففي العام 2011، بلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في مصر أربعة أمثال ما كان عليه في العام 1970، ووصل في الأردن في العام 2011 إلى أكثر من مِثلي ما كان عليه في العام 1975، وازداد بهذا القدر نفسه في المغرب بين العامين 1970 و2011، وازداد في عُمان إلى المثلين ونصف المثل بين هذين العامين، وإلى ثلاثة الأمثال في سورية وتونس. ولا تتوافر مجموعة بيانات كاملة لمعظم دول مجلس التعاون الخليجي، بيد أن دخلها الحقيقي قد ازداد بشكل ملحوظ خلال السبعينيات نتيجة للزيادتين الكبيرتين في أسعار النفط خلال هذه الفترة.

وزيادة نصيب الفرد من الدخل الحقيقي لا تفسر كامل الزيادة في الطلب على الغذاء نظرا لأن السكان يتزايدون بسرعة أيضا. وقد أدى نمو الدخل إلى زيادة الطلب على الغذاء، فضلا عن التحول في نوعِ الأغذية المطلوبة إلى اللحوم ومنتجات الألبان. ولم يقتصر الإنتاج المحلي للحوم والألبان على عدم كفاءة استخدام الأراضي والمياه النادرة، بل زاد أيضا الطلب على واردات الحبوب وحبوب أعلاف الماشية. وقد عَنى التحضر السريع - أيضا - أن عددا أقل من الناس هم من ينتجون طعامهم الخاص، مما يزيد الطلب على الأغذية التي يجري تسويقها.

وعلى صعيد العرض، لم تتمكن البلدان العربية من مواكبة الطلب المتزايد على الغذاء، حيث إن إمكاناتها الزراعية محدودة، باعتبارها أكثر مناطق العالم ندرة في المياه، كما أن أراضيها الصالحة للزراعة محدودة (World Bank 1990-2010; IFAD 2011; Breisinger et al. 2010, 2012). ويوضح الجدول (2-3) فشل القطاع الزراعي في مواكبة الزيادة السريعة في الطلب على الغذاء. وكان النمو الزراعي، من حيث متوسط النمو السنوي للفرد من القيمة المضافة الزراعية في التسعينيات

الجدول (2-2): الناتج المحلي الإجمالي للفرد (الثابت 2000 دولار أمريكي)

الدولة	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011
الجزائر	1436	1632	1867	2020	1833	1660	1794	2115	2232	2255
البحرين	غ.م	غ.م	11128	8896	9428	11542	12489	14776	11236	غ.م
جيبوتي	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	1174	900	753	789	غ.م	غ.م
مصر	566	601	857	1053	1154	1249	1476	1600	1976	1977
إيران	1438	2016	1485	1492	1281	1390	1550	1907	غ.م	غ.م
العراق	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	1063	689	736	786
إسرائيل	9638	11964	12857	13624	15283	17568	19859	19968	22239	22859
الأردن	غ.م	1119	1932	2054	1618	1721	1764	2130	2579	2589
الكويت	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	21085	19434	24716	23115	24286
لبنان	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	3067	4642	4612	5129	6746	6896
ليبيا	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	6480	7195	غ.م	غ.م
المغرب	786	886	1019	1051	1172	1129	1272	1531	1844	1844
عمان	4282	4598	4536	7060	6773	7540	8775	9723	11345	11701
قطر	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	30053	32224	32356	36153
المملكة العربية السعودية	7636	14979	15684	9210	8930	8977	9401	9440	9499	9914
سورية	578	909	1065	1035	955	1218	1209	1330	1526	غ.م
تونس	912	1248	1491	1610	1657	1824	2245	2664	3151	3052
الإمارات العربية المتحدة	غ.م	56038	61375	43115	36598	33926	34395	33288	21088	21058
الضفة الغربية وغزة	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	1246	1408	1137	غ.م	غ.م
الجمهورية اليمنية	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	465	495	544	573	609	528

ملاحظة: غ.م = بيانات غير متاحة.

المصدر: World Bank, World Data Bank (http://databank.worldbank.org/data/home.aspx)

والألفينيات من القرن الماضي منخفضا، وكانت معدلات النمو سالبة في 12 بلدا من أصل 17 بلدا، وكانت سالبة بدرجة أكبر - بوجه خاص - في الأردن وسورية والضفة الغربية وغزة، والمملكة العربية السعودية. وبالإضافة إلى ذلك، كانت معدلات النمو الزراعي للفرد سالبة بالنسبة إلى جميع دول مجلس التعاون الخليجي الغنية بالنفط في الجدول (3-2). وبلغ متوسط النمو الزراعي الإجمالي في المنطقة العربية 0.2 في المائة، وهو معدل غير ملائم للغاية بمقارنته بمعدل النمو البالغ 0.8 في المائة الذي سجلته المجموعة المرجعية للبلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل و1.4 في المائة لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ.

الجدول (3 - 2): معدلات النمو للناتج المحلي الإجمالي وقطاع الزراعة (% 1990 - 2010)

البلد	متوسط معدل النمو السنوي لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي	متوسط معدل النمو السنوي لنصيب الفرد من القيمة المضافة الزراعية
الجزائر	1.4	1.5-
إيران	2.7	0.6
العراق	6.4-	0.4-
السودان	3.7	1.2
اليمن	1.5	1.7-
مصر	2.8	1.1
الأردن	2.3	3.1-
لبنان	0.9	0.4-
موريتانيا	0.8	1.8-
المغرب	2.2	2.3
سورية	1.2	3.1-
تونس	3.9	3.4
الضفة الغربية وغزة	0.6-	9.0-
البحرين	3.0	1.6-
الكويت	1.3	0.5-
عمان	2.5	0.7-
المملكة العربية السعودية	0.5	5.3-
الدول العربية	1.3	0.2-
الدول المنخفضة والمتوسطة الدخل	1.6	0.8
آسيا والمحيط الهادئ	5.9	1.4

المصدر: أخذت من *Adapted from Breisinger et al. 2012, table 2*

وسَتُناقَش محدودية الإمكانات الزراعية للعديد من الدول العربية باستفاضة في الفصل السابع. وتُعتبر الجغرافيا والطوبوغرافيا والمناخ والسياسة المتبعة في المنطقة من الأسباب الرئيسية لاعتمادها على استيراد الغذاء. وهي تعاني ضعف الأراضي الزراعية، فضلا عن المعاناة بسبب الندرة الشديدة في المياه، وبينما تحتوي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على نحو 5 في المائة من سكان العالم، فإن لديها أقل من 1 في المائة من موارد المياه العذبة المتجددة. وعلاوة على ذلك، من بين 20 بلدا في جميع أنحاء العالم تحصل على أقل من 1000 متر مكعب من المياه العذبة المتجددة للفرد، فإن 15 منها تقع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (Saif 2008).

وتحصل الدول العربية على كميات أقل بصورة جوهرية من موارد المياه العذبة المتجددة للفرد الواحد مقارنة بالمتوسط العالمي، ونسبة استخدام الأسمدة وغلة الحبوب تقل فيها عن المتوسط العالمي، وبصورة جوهرية يقل فيها نصيب الفرد من الأراضي المزروعة بالحبوب عن المتوسط العالمي (باستثناء السودان وسورية). وبالإضافة إلى ذلك، فإن العزوف عن المجازفة بتبني أصناف وتقنيات وطرق جديدة للإنتاج؛ وعدم انتظام هطول الأمطار؛ وانخفاض مستوى رأس المال البشري في الريف - مقارنة بمناطق أخرى مثل أمريكا اللاتينية - فضلا عن تدهور الأراضي وتفتتها؛ ووجود النزاعات، كل هذه الأسباب أسهمت في انخفاض مستويات الإنتاجية الزراعية (البلدان المتضررة من النزاعات أقل بكثير في غلة الحبوب من منطقة الإسكوا ككل).

قياس الأمن الغذائي في المنطقة

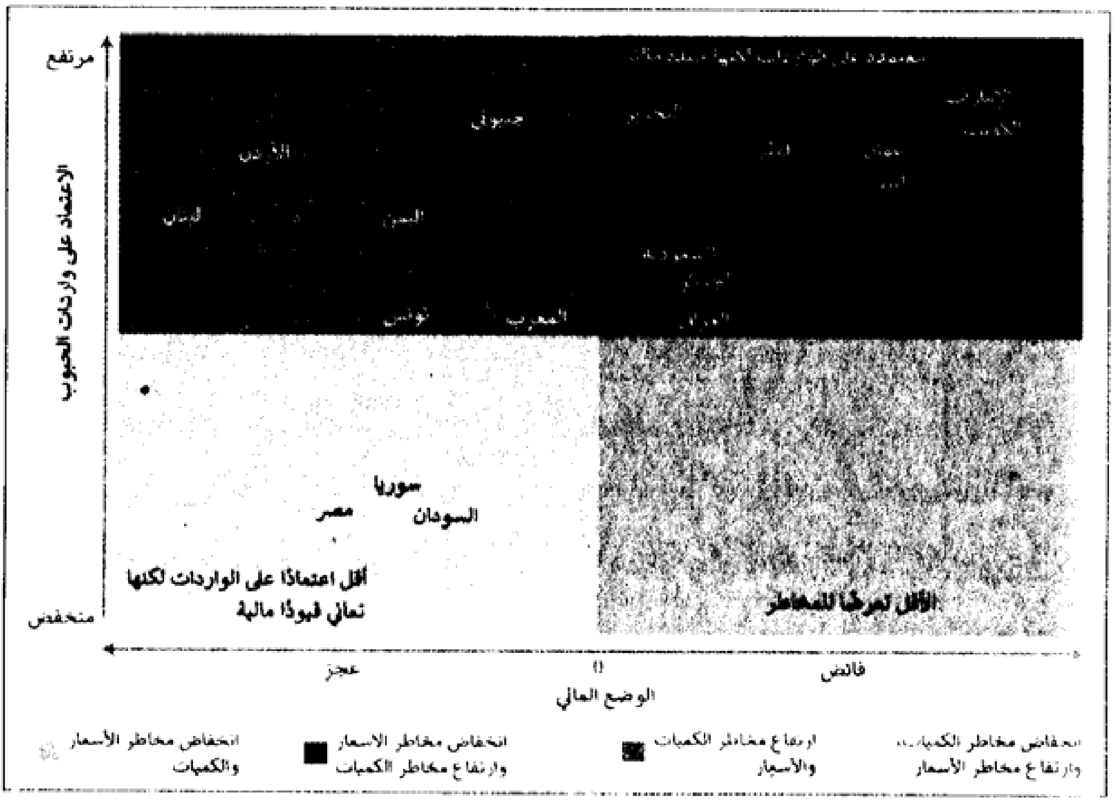
لقد أوضحنا أن المنطقة العربية غالبا ما تُعَد واحدة من أكثر المناطق التي تعاني قصور الأمن الغذائي في العالم على أساس: (1) الاعتماد الكبير للمنطقة على الواردات الغذائية، و(2) أن لديها أكبر عجز غذائي بالنسبة إلى أي منطقة في العالم من حيث واردات الحبوب بوصفها نسبة من الاستهلاك المحلي. غير أن الواردات الغذائية ليست سوى بُعد واحد من أبعاد الأمن الغذائي، فيما يتعلق بمستوى الأمن الغذائي الوطني على المستوى الكلي من منظور جانب العرض. وتشمل المتغيرات الأخرى التي تساعد على تحديد حالة الأمن الغذائي في المنطقة على المستوى الكلي مستويات الثروة والميزان التجاري والوضع المالي، في حين يتأثر الأمن الغذائي الفردي

بتوزيع الدخل والأصول المنزلية وسبل المعيشة. هذه المتغيرات لا تختلف فقط بين المناطق ولكن أيضا بين الدول.

ومن أجل الحصول على صورة حقيقية عن وضع الأمن الغذائي في المنطقة العربية، نحتاج إلى تقسيمها وفق عضويتها ضمن فئة البلدان التي تنتمي إليها، حيث تتفاوت المقاييس المختلفة للأمن الغذائي عبر البلدان. وقد أنتجت مجموعة متنوعة من المنظمات الدولية والكُتّاب عددا من الطرق المختلفة لقياس الأمن الغذائي في العالم العربي، على النحو التالي:

يقدم التقرير المشترك بين البنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الأغذية والزراعة (World Bank 2009a) تصنيفا للبلدان وفق مواردها (هباتها) الطبيعية ورصيدها المالي. وتحدد الموارد الطبيعية مدى اعتماد الدولة على واردات الحبوب، كما يؤخذ وضعها المالي في الحسبان ليعكس قدرة البلد على شراء الواردات الغذائية فضلا عن تعرضها لمخاطر الأسعار ومخاطر الكميات. واستنادا إلى هذه البيانات، ينتج الشكل الانتشاري scatter diagram (الشكل 1-2) الذي يبين درجة الاعتماد على استيراد الحبوب على المحور الرأسي والوضع المالي على المحور الأفقي. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الشكل يبين أنه على الرغم من اعتماد دول مجلس التعاون الخليجي على واردات مرتفعة للحبوب، فإن لديها فائضا ماليا نظرا لقاعدة صادراتها النفطية، ومن ثم فهي غير معرضة للصدمات العالمية في أسعار الغذاء - فهي تستطيع تحمل أسعار استيراد أعلى - ولكنها معرضة لمخاطر الكمية مثل الحظر التجاري أو حظر التصدير من جانب البلدان المصدرة للأغذية في أوقات النقص. وبصورة تقليدية إن الأسعار العالمية للمواد الغذائية وأسعار النفط تتحرك بشكل متزامن[1]. (ESCWA 2010, p. 7) - أي إنها تميل إلى الزيادة في الوقت نفسه - ولكن إذا ما انفصل تحرك الأسعار، فإن ذلك قد يزيد من الضغط على الأمن الغذائي في دول مجلس التعاون الخليجي. أما مصر والسودان وسورية فهي أقل اعتمادا على واردات الحبوب من دول مجلس التعاون الخليجي، حيث إن لديها قاعدة محلية قوية لإنتاج الغذاء ذاته، ولكنها متوترة من الناحية المالية. ولذلك، على الرغم من أنها أقل عرضة لمخاطر الكمية، فهي أكثر عرضة لمخاطر الأسعار. وأكثر الفئات ضعفا هي الأردن ولبنان واليمن وتونس والمغرب وجيبوتي،

التي تعتمد على الواردات وتعاني العجز المالي، وبالتالي هي عرضة لمخاطر الكمية والسعر.



الشكل (1-2): الاعتماد على استيراد الحبوب والعجز المالي

ملاحظة: الميزان المالي للعام 2007 كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، 2005 ميزان الحبوب بالطن (المتري).

المصدر: World Bank 2009 a.

وقد عمد كل من ويلسون وبروينز (Wilson and Bruins 2005) أيضا إلى تحليل حالة الأمن الغذائي لكل بلد على حدة، وأنشأوا مؤشر الأمن الغذائي (food security index, FSI) استنادا إلى ثلاثة متغيرات:

- المعونة الغذائية بوصفها نسبة مئوية من الاستهلاك المحلي(2).
- الواردات بوصفها نسبة مئوية من الاستهلاك المحلي.
- مستويات دخل البلد.

وقد تناول الباحثان تسعة بلدان في الشرق الأوسط، وجمعا بيانات هذه المتغيرات الثلاثة خلال الفترة 1992-2002، وأنشآ مؤشر الأمن الغذائي FSI الذي تراوح بين 50 و- 40، حيث إن الدرجة 50 تشير إلى البلدان الأكثر معاناة بسبب

قصور الأمن الغذائي. وبناء على هذا المؤشر صنّفا مستوى الأمن الغذائي في البلدان كما هو مبين في الجدول (4-2).

الجدول (4 – 2): درجات مؤشر الأمن الغذائي FSI لبعض دول الشرق الأوسط

البلد	درجة المعونات الغذائية	درجة الاستيراد/ الاستهلاك	درجة الدخل	الدرجة الإجمالية للمؤشر	مستوى الأمن الغذائي
إيران	5	6	10-	1	مرتفع
إسرائيل	5	18	20-	3	مرتفع
الأردن	30	19	5-	44	منخفض جدا
الكويت	0	20	20-	غ. م	مرتفع جدا
لبنان	10	18	6-	22	منخفض
فلسطين	25	18	0	43	منخفض جدا
المملكة العربية السعودية	0	13	20-	7-	مرتفع جدا
سورية	5	2	3-	4	مرتفع
الإمارات العربية المتحدة	0	20	20-	0	مرتفع جدا
اليمن	10	15	0	25	منخفض

ملاحظة: غ. م = بيانات غير متاحة.
المصدر: Wilson and Bruins 2005

ويُظهر الجدول تباينا كبيرا في مؤشر الأمن الغذائي بين بلدان مختلفة في المنطقة. ومرة أخرى فإن دول مجلس التعاون الخليجي هي الأكثر أمنا غذائيا، على الرغم من اعتمادها الكبير على الواردات، حيث تتمتع بمستويات عالية من الثروة ولا تتلقى أي معونات غذائية. كما أن إيران وسورية - على الرغم من أنهما أقل ثراء - تمتلكان مساحة أكبر من الأراضي الصالحة للزراعة، وتعتمدان على الواردات والمعونة الغذائية بدرجة أقل من دول مجلس التعاون الخليجي. وعلى الرغم من تمتع لبنان بمناخ ملائم فالأمن الغذائي فيها منخفض، فمساحتها صغيرة وتتميز بكثافة سكانية عالية، ولا تنتج سوى نحو 1 في المائة من احتياجاتها من الحبوب في الفترة التي يغطيها الجدول. ويُعَد كل من الأردن وفلسطين من أكثر البلدان معاناة من قصور الأمن الغذائي، ولهما مستويات دخل منخفضة نسبيا، فضلا عن كونهما متلقيين للمعونات الغذائية ويعتمدان اعتمادا كبيرا على الاستيراد.

ويخلص ويلسون وبروينز من تحليلهما إلى أن الأمن الغذائي في المنطقة يبدو أنه يعتمد بدرجة أكبر على مستويات الثروة من المناخ. ولكن كما يشير لوفغرين وريتشاردز (Lofgren and Richards 2003)، فإن البلدان ذات الدخل المرتفع التي تتمتع بأمن غذائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تمثل سوى 10 في المائة فقط من سكان المنطقة، حيث تمثل البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل نحو 90 في المائة.

وتستند الدراستان السابقتان إلى قياس جانب العرض على المستوى الكلي للأمن الغذائي. ومع ذلك، وكما هو مذكور في الفصل الأول، فإن هذا ليس سوى بُعد واحد من أبعاد الأمن الغذائي. وبالقدر نفسه من الأهمية، يُعد قياس الأمن الغذائي على مستوى الطلب الفردي مُهما إن لم يكن أكثر أهمية. وقدم كل من دياز بونيللا وآخرين (Diaz-Bonilla et al 2002) تصنيفا آخر للبلدان يدمج هذا البعد الفردي باستخدام السعرات الحرارية للفرد ونصيب الفرد من البروتين، ويستند تصنيفهم هذا إلى البيانات التالية:

- **الإنتاج الغذائي للفرد.**
- **النسبة بين إجمالي حصيلة الصادرات والواردات الغذائية.**
- **السعرات الحرارية والبروتين للفرد الواحد.**
- **حصة السكان غير الزراعيين (التي تهدف إلى إظهار مدى الحصانة من التغيرات العالمية في السياسات التجارية والزراعية).**

وقد قسموا بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في العينة التي اتخذوها كما يلي (الأرقام بين القوسين تشير إلى مجموع دول العالم لكل مجموعة):

مستوى غير آمن غذائيا (74): السودان، اليمن

مستوى متزن غذائيا (51): الجزائر، مصر، إيران، الأردن، الكويت، لبنان، ليبيا، المغرب، سورية، تونس.

مستوى آمن غذائيا (37): تركيا، الإمارات العربية المتحدة.

وقد أظهرت البيانات التي قدمها دياز بونيللا وزملاؤه أن معدل نقص التغذية بين العامين 1979 و1999 انخفض كنسبة مئوية من السكان مع مرور الوقت (على رغم أن الأرقام المطلقة قد ارتفعت). وخلصوا إلى أن الضغوط التجارية (الواردات

الغذائية المرتفعة بالنسبة إلى عائدات التصدير) تميل إلى المساهمة في قصور الأمن الغذائي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر منها في المناطق الأخرى.

كما جمع برايسنغر وآخرون (2010) بين المؤشرات الكلية والجزئية، على النحو التالي:

- ميزان التجارة الغذائي (نسبة إجمالي الصادرات إلى واردات الأغذية).
- الإنتاج الغذائي للفرد للإشارة إلى الإمكانات الزراعية (منخفض في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا باستثناء إيران ولبنان وسورية).
- مؤشر الجوع العالمي (GHI)[3].

ولا يشمل مؤشر الجوع العالمي - مرة أخرى - الاقتصاد الكلي فقط، بل يشمل أيضا الأبعاد الفردية للأمن الغذائي. وتصنَّف البلدان على أنها آمنة غذائيا إذا كانت المؤشرات الثلاثة السابقة أعلى من المتوسط العالمي، أو إذا كانت البلاد مرتفعة الدخل، أو كلا الأمرين وفقا لتصنيف البنك الدولي، ويرد تصنيف البلدان التي درسها برايسنغر في الجدول (5-2).

ويرى برايسنغر وزملاؤه (2010) في تحليلهم للجدول (5-2) أن مقياس الأمن الغذائي على المستوى الكلي الذي يشيع استخدامه هو نسبة إجمالي الصادرات إلى واردات الغذاء. وهذه النسبة منخفضة لدى الدول العربية. وبالإضافة إلى ذلك، فالحقيقة أن صادرات المنطقة تتركز في صادرات النفط، حيث يأتي منها ما يقرب من 70 في المائة من العائدات، الأمر الذي يعرِّض المنطقة لمخاطر الأمن الغذائي عن طريق التقلبات في أسعار النفط. وفي الوقت نفسه، انخفضت صادرات الصناعات التحويلية كنسبة مئوية من إجمالي الصادرات، مما يدل على عدم تنويع الصادرات. كما أن نصيب الفرد من إنتاج الغذاء منخفض أيضا بالنسبة إلى المنطقة ككل (حيث إنه أقل بكثير من المتوسط العالمي)، مع وجود مستويات مرتفعة فقط في إيران ولبنان وسورية. ويظهر كذلك أن المنطقة ككل لديها مستوى معتدل من الجوع، وهو مستوى أقل بكثير من المتوسط العالمي، على الرغم من أن بعض البلدان، مثل اليمن وجيبوتي والسودان، لديها مستويات عالية من الجوع.

وفي إصدار حديث للمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI) حول الأمن الغذائي في العالم العربي (Breisinger et al. 2012) مؤشرات إلى المستوى الجزئي

الجدول (5 - 2): مؤشرات الأمن الغذائي الكلي والجزئي

	مجموع الصادرات/ الواردات الغذائية	الإنتاج الغذائي للفرد	مؤشر الجوع العالمي	الدخل القومي الإجمالي للفرد
البلدان التي تواجه تحديات الأمن الغذائي				
غنية بالموارد المعدنية:				
الجزائر	8.7	111	5.0>	2.720
العراق	غ.م	غ.م	غ.م	*800
ليبيا	11.1	133	5.0>	5.860
السودان	5.5	148	19.6	640
سورية	8.9	237	5.2	1.430
اليمن	4.9	44	27	650
فقيرة الموارد المعدنية:				
جيبوتي	2.1	54	22.9	1.000
مصر	6.9	199	5.0>	1.270
الأردن	4.7	120	5.0>	2.490
لبنان	2.4	258	5.0>	5.520
المغرب	8.1	163	5.8	1.990
تونس	11.2	220	5.0>	2.880
الضفة الغربية وغزة	1.1	135	غ.م	1.230
بلدان آمنة غذائيا				
غنية بالموارد المعدنية:				
إيران	15.9	246	5.0>	2.580
البحرين	غ.م	غ.م	غ.م	*24.733
الكويت	25.4	55	5.0>	30.630
المملكة العربية السعودية	19.5	104	5.0>	12.540
الإمارات العربية المتحدة	17.2	114	غ.م	22.583
قطر	غ.م	غ.م	غ.م	76.000
عمان	غ.م	غ.م	غ.م	*24.674
متوسط بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	9.6	146	5.2	6.001
تحديات الأمن الغذائي لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	6.3	152	غ.م	2.307
بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الآمنة غذائيا	19.4	130	غ.م	17.083
المتوسط العالمي	11.3	233	15.2	

ملاحظات: - تعرف البلدان بأنها آمنة غذائيا إذا كانت قيمة مؤشر الأمن الغذائي أعلى من المتوسط العالمي لهذا المؤشر. - إجمالي الناتج القومي للعام 2005 استنادا إلى مؤشرات التنمية [illegible] العام 2008. - غ.م = بيانات غير متاحة.

* تقديرات صندوق النقد الدولي [illegible]

[illegible]

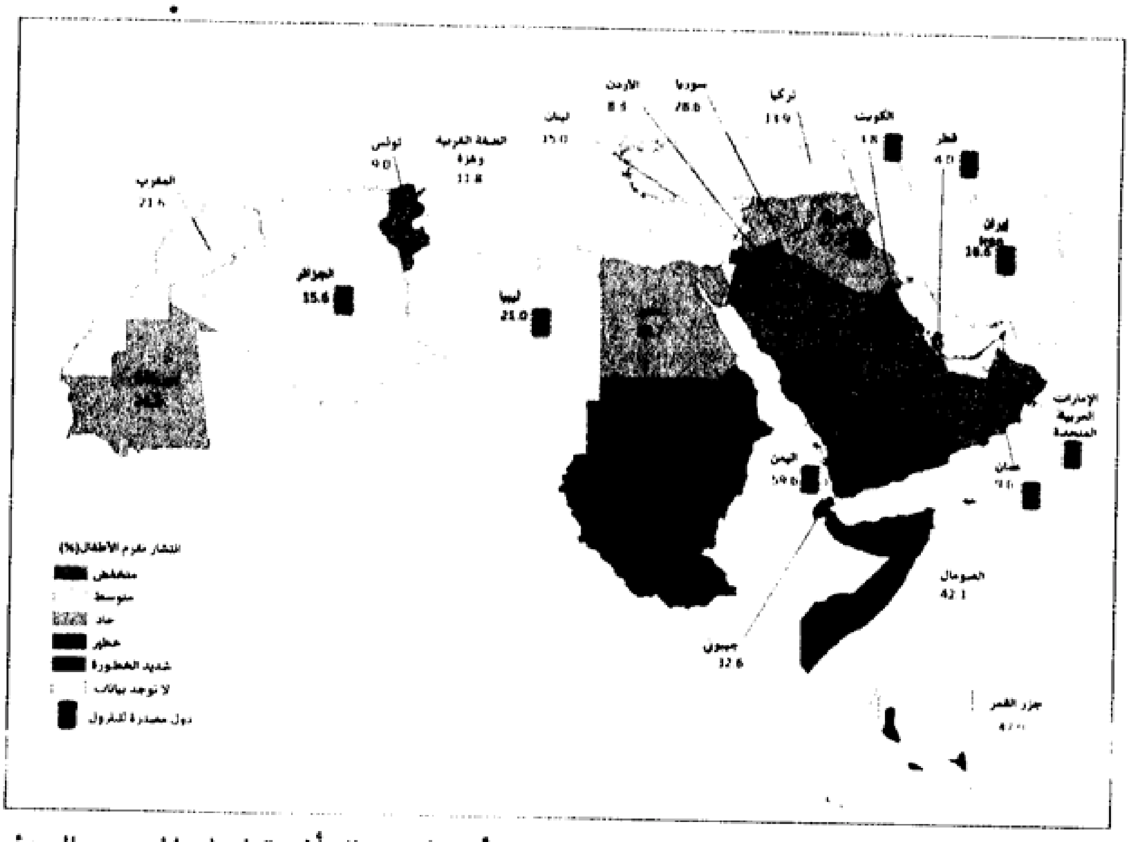
والكلي. ويتمثل المؤشر إلى المستوى الجزئي في انتشار تقزم الأطفال، الذي يميل إلى أن يكون حساسا للغاية للتغيرات في ظروف المعيشة والتغيرات في توافر الأغذية والأمراض. ويُعد التقزم (أي الطول الأقل من متوسط الطول بالنسبة إلى العمر) مقياسا جيدا للأمن الغذائي، حيث إنه يتبدى من خلاله نقصُ المغذيات الدقيقة مثل الحديد والفيتامينات، ويعكس كذلك عوامل أخرى مثل عدم كفاية طرق الوصول إلى المياه النظيفة والرعاية الصحية. وبالمقارنة بمؤشر الجوع العالمي، فإن مؤشر التقزم في دراسة برايسنغر يُعد أقل تفاؤلا، وهو يبين أن ما بين 15 و25 في المائة من الأطفال العرب الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات هم أقصر قامة مما ينبغي بالنسبة إلى سنهم. ويؤدي ذلك إلى أن يخلص ڤورتس (Woertz 2013, p. 17) إلى أن «نقص المغذيات الدقيقة، وليس نقص السعرات الحرارية أو الاكتفاء الذاتي، هو قضية الأمن الغذائي الرئيسية في معظم بلدان الشرق الأوسط ومنطقة الخليج». ومؤشر المستوى الكلي الذي يستخدمه برايسنغر ومجموعته هو مؤشر واردات الغذاء كنسبة من إجمالي الصادرات وصافي التحويلات. ويوضح الشكلان (2 - 2) و(3 - 2) التصنيف الجزئي والكلي لجميع البلدان العربية.

وأحد المؤشرات الأكثر استخداما على نطاق واسع لقياس قصور الأمن الغذائي على المستوى الجزئي هو مؤشر الجوع العالمي (Global Hunger Index - GHI). ويقدم الجدول (6 - 2) معلومات أكثر تفصيلا عن الجوانب التي تتعلق بالمستوى الجزئي للأمن الغذائي في البلدان العربية في شكل البيانات التي يقوم عليها المؤشر ويبين كيف تغيرت هذه المؤشرات منذ العام 1990.

وقد انخفض مؤشر الجوع العالمي بشكل مطرد بالنسبة إلى منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا ككل، من 8.2 في العام 1990 إلى 5.3 في العام 2012 (غير أن الرقم المسجل في العام 2012 كان يزيد على قيمة العام 2011 البالغة 4.8، مما يعكس على الأرجح الآثار السلبية للفترة 2010 - 2011 التي ارتفعت فيها الأسعار العالمية للغذاء). ويتوافق هذا الانخفاض بين العامين 1990 و2012 مع الزيادة في الدخل القومي الإجمالي في المنطقة خلال الفترة نفسها (IFPRI 2011b, p. 12)[4].

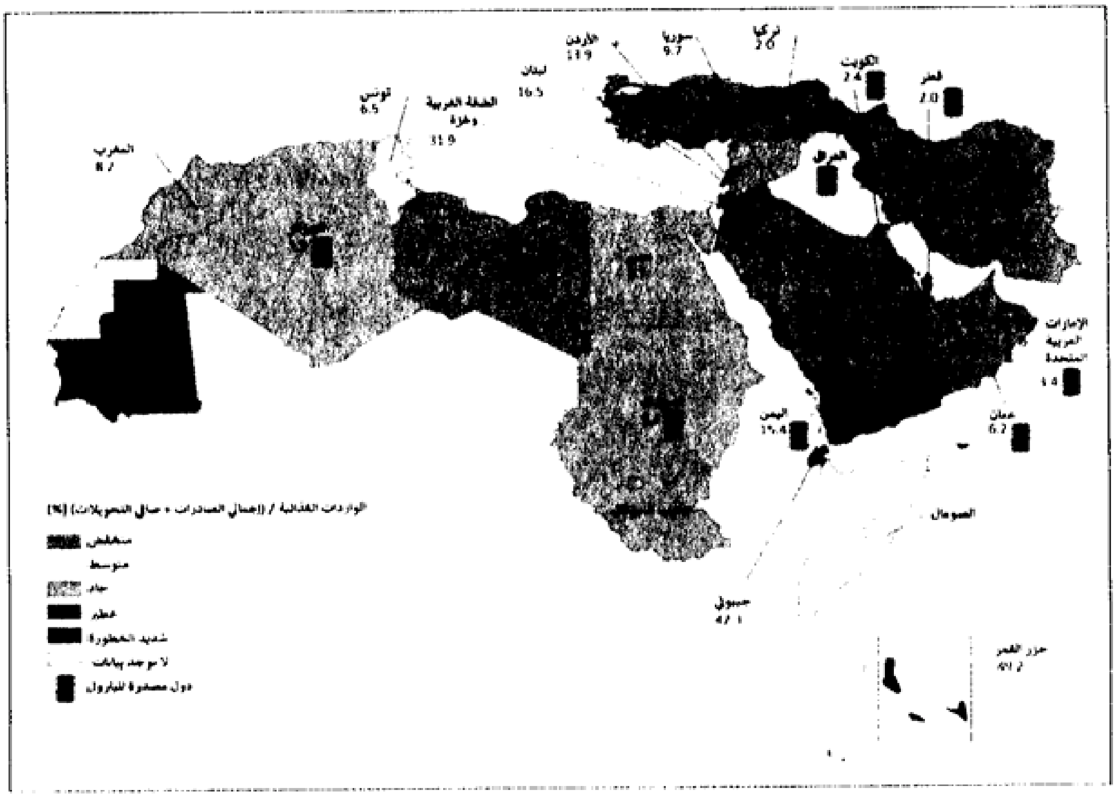
ويحدد المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI 2011b, p. 15) ثلاثة بلدان عربية انخفضت مستويات الجوع لديها منذ العام 1990، حيث انتقل

اليمن وجيبوتي من المجموعة شديدة الخطورة إلى المجموعة الخطيرة، وانخفضت موريتانيا من المجموعة الخطيرة إلى المجموعة الحادة، وعلى الرغم من ذلك، لاتزال لدى البلدان الثلاثة نسبة مرتفعة نسبيا من مؤشر الجوع بالمقارنة بباقي دول المنطقة؛ ووفقا له لم تشهد سوى عشر دول في العالم قصورا في الأمن الغذائي أكثر من اليمن، حيث يعاني 32 في المائة من السكان قصور الأمن الغذائي. ومن بين 7.5 مليون شخص في اليمن يعانون قصور الأمن الغذائي، يعيش 6.4 مليون شخص في المناطق الريفية، ويؤثر قصور الأمن الغذائي بشكل خاص في الأسر غير الزراعية ومربي الماشية.



الشكل (2 - 2): تصنيف الأمن الغذائي لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على المستوى الجزئي
المصدر: Breisinger et al. 2012, figure A1.2

حللت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا) (ESCWA 2010) العلاقات بين قصور الأمن الغذائي والنزاع في منطقة الإسكوا. وعلى الرغم من أن هذه العلاقات معقدة ومتعددة الاتجاهات، فإن إحدى النتائج الواضحة هي أن البلدان الأكثر معاناة من قصور الأمن الغذائي في المنطقة تعاني صراعات داخلية أو خارجية أو كلتيهما. فعلى سبيل المثال، قدّر برنامج الغذاء العالمي أن 28 مليون شخص يعانون



الشكل (3 - 2): تصنيف الأمن الغذائي لدول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على المستوى الكلي

المصدر: Breisinger et al. 2012, figure A1.1

قصور الأمن الغذائي في أربع مناطق متضررة من النزاع في العراق وفلسطين والسودان واليمن. (الجدول 7 - 2).

وأحد جوانب الأمن الغذائي الذي تزداد أهميته في العالم العربي هو طريقة استخدام الغذاء، والقدرة على تخصيص المغذيات الأساسية في النظام الغذائي، وذلك من أجل حياة صحية. ويرتبط استخدام الأغذية بالقيمة التغذوية للغذاء إلى جانب الظروف المعيشية والبيئية للفرد، بما في ذلك وقت المرأة(*) وتعليمها، فضلا عن الحصول على المياه النظيفة والمرافق الصحية. ومن حيث استهلاك الطاقة (تقدر

(*) وقت المرأة(women's time) : مفهوم يستخدم في دراسات استخدام الوقت (time use research)، والدراسات الاجتماعية التي تتعلق بالنوع الاجتماعي (Gender) والدراسات النسوية(Feminism) ، ويقصد به الطريقة التي توظف أو تستخدم بها المرأة الوقت المتاح لديها. انظر على سبيل المثال:

- Blackden, C. M., & Wodon, Q. (2006). Gender, time use, and poverty in Sub-Saharan Africa. Washington, D.C.: World Bank.

- Borgatta, E. F., & Montgomery, R. J. V. (2000). Encyclopedia of sociology (2nd ed.). New York: Macmillan Reference USA. Time use research entry.

- Ritzer, G. (2007). The Blackwell encyclopedia of sociology. Malden, MA: Blackwell Pub. Fertility entry

[المترجم].

الجدول (6 – 2): مؤشر الجوع العالمي للدول العربية 2012-1990

البيانات الداخلة في حساب درجات مؤشر الفقر العالمي في سنوات 1990، و1996، و2001، و2012

الدولة	السكان ناقصي التغذية (%)				للأطفال تحت 5 سنوات ناقصي الوزن (%)				لوفيات الأطفال تحت سن 5 سنوات (%)				مؤشر الجوع العالمي GHI			
	1990 1992	1995 1997	2000 2002	2006 2008	1988 1992	1994 1998	1999 2003	2005 2010	1990	1996	2001	2010	1990	1996	2001	2012
الجزائر	*4	5	5	*4	9.2	11.3	8.3	3.0	6.8	5.6	4.7	3.6	6.7	7.3	6.0	5>
البحرين					6.3	7.6	*6.7	*5.8	1.7	1.4	1.2	1.0				
جيبوتي	60	50	40	26	20.2	16.0	25.4	30.1	12.3	11.2	10.4	9.1	30.8	25.7	25.3	21.7
مصر	*4	*3	*3	*4	10.5	10.8	8.7	6.8	9.4	6.3	4.3	2.2	8.0	6.7	5.3	5>
العراق					10.4		12.9	7.1	4.6	4.4	4.2	3.9				
الأردن	*3	5	5	*3	4.8	3.8	3.6	1.9	3.8	3.3	2.8	2.2	5.0>	5.0>	5.0>	5>
الكويت	20	5	6	5	*5.7	5.4	2.2	1.7	1.5	1.4	1.2	1.1	9.1	5.0>	5.0>	5>
لبنان	*3	*3	*3	*3	*6.1	3.5	*3.8	*2.7	3.8	3.3	2.8	2.2	5.0>	5.0>	5.0>	5>
ليبيا	*1	*1	*1	*1	*4.8	4.3	*4.3	5.6	4.5	3.3	2.6	1.7	5.0>	5.0>	5.0>	5>
موريتانيا	12	9	8	8	43.3	*29.3	30.4	14.2	12.4	11.8	11.5	11.1	22.6	16.7	16.6	11.1
المغرب	6	6	6	4	8.1	7.7	*7.3	*5.5	8.6	6.6	5.3	3.6	7.6	6.8	6.2	5>
عمان					19.2	10.0	11.3	8.6	4.7	3.0	2.0	0.9				
قطر						4.8			2.1	1.5	1.2	0.8				
المملكة العربية السعودية	*2	*2	*1	*1	*12.4	13.5	*8.8	5.3	4.5	3.2	2.5	1.8	6.3	6.2	5.0>	5>
سورية	*4	*3	*3	*3	*12.3	11.3	11.1	10.1	3.8	2.7	2.2	1.6	6.7	5.7	5.4	5>
تونس	*1	*1	*1	*1	8.5	5.7	3.5	3.3	4.9	3.6	2.7	1.6	5.0>	5.0>	5.0>	5>
الجمهورية اليمنية	30	31	31	30	*44.3	40.9	43.1	*35.3	12.8	11.0	9.7	7.7	29.0	27.6	27.9	24.3
الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	11.5	9.5	8.7	7.2	14.1	11.6	12.0	9.2	6.0	4.9	4.2	3.3	8.2	7.9	6.8	5.3

ملاحظات: مؤشر الجوع العالمي يساوي المتوسط المرجح لقيم النسب الثلاث

بالكيلو كالوري)، فإن السودان وسورية واليمن فقط هي التي تعاني مشاكل كبيرة (ESCWA 2010, table 6)، ولكن من حيث التنوع الغذائي، كما يتبين من حصة الأغذية غير النشوية، فإن المتوسط المرجح لهذه المؤشرات يقل قليلا عن المتوسط العالمي، ويرجع ذلك بدرجة كبيرة إلى انخفاض القيم في مصر واليمن. أما من حيث تناول المغذيات الدقيقة (الحديد وفيتامين أ) فكل من العراق وسورية وبعض دول مجلس التعاون الخليجي تعاني بسبب نقصها. كما تعاني العراق والسودان واليمن مشاكل في الحصول على المياه الصالحة للشرب.

الجدول (7 – 2): قصور الأمن الغذائي بالدول العربية التي تعاني النزاعات

	اليمن	السودان	العراق	الضفة الغربية	غزة
عدد السكان (بالمليون)	23	41	29	2.5	1.5
عدد من يعانون قصور الأمن الغذائي (بالمليون)	10	11	6.4	0.4	0.3
نسبة من يعانون قصور الأمن الغذائي (% من السكان)	43	47	22	16	20

المصدر: ESCWA 2010, table 12

وتسهم النظم الغذائية ضعيفة المحتوى في المغذيات الدقيقة والكثيفة في الأغذية النشوية في انتشار مرض السمنة، وخاصة في دول مجلس التعاون الخليجي ومصر، مما أدى بدوره إلى النمو السريع في الأمراض غير المُعدية مثل أمراض القلب والأوعية الدموية والسكري. وبدأت المنطقة تشهد بعض الزيادات السريعة في البدانة بالنسبة إلى العالم[5]. وحتى في البلدان المتوسطة الدخل مثل مصر والأردن، فإن 45 في المائة و35 في المائة من السكان يصنفون الآن على أنهم يعانون السمنة المفرطة، ومصر هي الأعلى نسبة في العالم العربي. وقد أشار البنك الدولي (World Bank 2009a, p. 24) إلى أن الدعم المرتفع على الخبز والسكر في مصر ربما أسهم في انتشار مرض السمنة في البلاد. وفي السنوات الأخيرة، بدأت بعض الدول العربية الغنية، مثل دول مجلس التعاون الخليجي، في إدراج قضايا التغذية في استراتيجياتها الخاصة بالأمن الغذائي. فعلى سبيل المثال، حظر مجلس أبو ظبي التعليمي الغذاء منخفض القيمة الغذائية والصحية (junk food) في المدارس، واستبدل به الأغذية الصحية.

وبالإضافة إلى المسائل المتعلقة بالتغذية، تشكل النفايات الغذائية مشكلة رئيسية أخرى في دول مجلس التعاون الخليجي الغنية بالنفط، وكذلك في بعض

الدول العربية متوسطة الدخل، على سبيل المثال، تقع دولة الإمارات العربية المتحدة ضمن أعلى عشر دول في العالم من حيث النفايات الغذائية للفرد الواحد، ووفقا لتقرير صادر عن مركز أبو ظبي لإدارة النفايات، تشير التقديرات إلى أن 34 في المائة من إجمالي النفايات في الإمارات العربية المتحدة تأتي من النفايات الغذائية (www.middle-east-online.com) كما أن تقديم دعم كبير على الخبز يعني ارتفاع النفايات حتى في البلدان المتوسطة الدخل مثل مصر والأردن، حيث تؤدي الحصص الكبيرة جدا من السلع الأساسية في المنازل وفي المطاعم إلى مخلفات مفرطة.

ويشير التحليل السابق إلى أن كل المنطقة العربية، التي تضم البلدان المذكورة آنفا، وكذلك البلدان التي يرتفع فيها مؤشر الجوع العالمي، مثل اليمن* وموريتانيا، تعاني مشكلتين مزدوجتين هما السمنة والجوع.

يستخدم لوفغرين وريتشاردز (Lofgren and Richards 2003) بعض هذه المؤشرات لإعطاء صورة عن كيفية تطور مختلف أبعاد الأمن الغذائي في العالم العربي خلال الفترة من أوائل السبعينيات حتى أواخر التسعينيات، فقد ازداد استهلاك الفرد من السعرات الحرارية في اليوم بالنسبة إلى المنطقة كاملةً، بينما انخفض مدى سوء التغذية (Undernourishment) بوصفه نسبة من السكان (على الرغم من أنه زاد بوصفة قيمة مطلقة). ويشير لوفغرين وريتشاردز إلى أن وجود العديد من برامج الدعم الغذائي في تلك البلدان هو أحد الأسباب التي أدت إلى تحسن أبعاد الأمن الغذائي للأسر، مثل استهلاك السعرات الحرارية، وحصة السكان الذين يعانون سوء التغذية، على الرغم من تزايد الفقر خلال الثمانينيات في العديد من البلدان. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن بيانات لوفغرين وريتشاردز تشير إلى تحسينات في مختلف تدابير الأمن الغذائي على المستوى الفردي، فإن البيانات الأحدث أقل تشجيعا. في حين أن برايسنغر وزملاءه (Breisinger et al 2010, table 1) يرون أنه بين الفترتين 1990 - 1992 و2003 - 2005 كانت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي المنطقة الوحيدة في العالم التي شهدت زيادة في نسبة ناقصي التغذية، حيث ارتفعت من 3.8 في المائة من السكان إلى 4.6 في المائة، ومع ارتفاع أسعار الغذاء في الفترة 2007 - 2008 و2010 - 2011 تفاقم هذا الرقم أكثر من ذلك بكثير.

ويلخص الجدول (8 - 2) تصنيف البلدان العربية من حيث وضعها الغذائي وفقا للدراسة التي ذُكرت[6]. ولا تشمل دول الخليج الغنية التي تُعتبر عموما آمنة غذائيا نتيجة لمستويات دخلها المرتفعة. وتتلخص المعلومات الواردة في الجدول (8 - 2) بأن موريتانيا، واليمن، والأردن، وفلسطين هي البلدان التي تواجه أخطر مشاكل الأمن الغذائي، ودول مجلس التعاون الخليجي هي الأكثر أمنا من حيث الأمن الغذائي. ووفقا للبيانات على المستوى الجزئي الواردة في مبادرة الصحة العالمية، فإن موريتانيا واليمن تبرزان بوصفهما أكثر البلدان التي تعاني قصور الأمن الغذائي. ومع ذلك، بمجرد إدخال مؤشرات المستوى الكلي على التحليل (مثل الاعتماد على الواردات الغذائية والوضع المالي) سيبدو أن العديد من البلدان تعاني مشاكل قصور الأمن الغذائي. ومن ثم، نحن نولي عناية خاصة فيما تبقى من هذا الكتاب للأبعاد الكلية للأمن الغذائي، بما في ذلك دور الواردات الغذائية في المنطقة، والآثار المالية للسياسات الرامية إلى الحد من تأثير ارتفاع أسعار الواردات الغذائية في سكان الدول العربية، والسياسات الرامية إلى تعزيز الإنتاج الغذائي المحلي، وهذا لا يعني أن الأبعاد الفردية للأمن الغذائي غير مهمة. والواقع أننا نولي اهتماما خاصا في هذا المستوى لسياسات شبكات الأمان الاجتماعي بوصفها وسيلة لتعزيز الأمن الغذائي على مستوى الأفراد والأسر.

توقعات الفجوة الغذائية العربية المستقبلية والاعتماد على الواردات

طُوِّر نموذجان للتنبؤ بالطلب والعرض على الغذاء في المستقبل: النموذج الأول هو النموذج الدولي لتحليل السياسات الزراعية (إمباكت IMPACT)(*) للمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI 2008)، والثاني هو نموذج توازن الغذاء لمنظمة الأغذية والزراعة FAO. ويتوقع النموذجان أنه بالنسبة إلى البلدان العربية - باستثناء السودان - سيزداد الطلب على الغذاء بشكل كبير حتى العام 2030، ولن يتناسب الإنتاج الغذائي الإقليمي وهذا الطلب، الأمر الذي يعني أن الاعتماد على الواردات الغذائية سيزداد على مدى العشرين عاما المقبلة. ويرجع ذلك إلى

(*) النموذج الدولي لتحليل السياسات الزراعية International Model for Policy Analysis of Agriculture. [المترجم].

عوامل جانب الطلب والعوامل المرتبطة بالعرض على غرار العوامل المذكورة آنفا - النمو السكاني الكبير وزيادة الدخل والتحضر وذلك على صعيد الطلب، وانخفاض الإنتاجية الزراعية على صعيد العرض، فعلى سبيل المثال، يبلغ عدد سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الحاليين نحو 295 مليون نسمة (تعداد 2009)، ولكن يقدر أن يصل إلى 600 مليون نسمة بحلول العام 2050 (Cortas 2011, p. 52). ومن المتوقع أن تصبح مشاكل جانب العرض حادة بشكل خاص. وتشير التوقعات إلى أنه بحلول العام 2050 سوف تنخفض المياه المتجددة إلى ما متوسطه 500 متر مكعب للفرد، والأراضي الصالحة للزراعة إلى 0.12 هكتار(*) للفرد الواحد. وسيؤدي تغير المناخ أيضا إلى تقليل توافر المياه في العالم العربي عن طريق انخفاض هطول الأمطار، مما سيؤثر سلبا في كل من مساحة المحاصيل والغلة. وقد قدر كلين (Cline, 2007) أن معظم البلدان في المنطقة العربية ستشهد انخفاضا في الناتج الزراعي يصل إلى 25 في المائة بحلول العام 2080، ويعود ذلك جزئيا إلى تأثير تغير المناخ على الإنتاجية.

وقدّر البنك الدولي (World Bank 2009a) أيضا الفجوة الغذائية في المستقبل للدول العربية، حيث توقع أن يزداد الطلب الكلي على الحبوب في المنطقة العربية بنحو 70 في المائة بين العامين 2000 و2030، من 84 مليون طن إلى 142 مليون طن، فحتى لو زاد إنتاج الحبوب الإقليمية بنحو 85 في المائة، من 37 إلى 69 مليون طن، فإن إجمالي كمية الحبوب المستوردة سيزداد بنسبة 55 في المائة من 47 مليون طن إلى 73 مليون طن (World Bank 2009a, figure 3.1) ويتوقع أن المغرب هي الدولة الوحيدة التي ستخفض وارداتها من الحبوب (بنسبة 17 في المائة)، في حين أن مصر هي البلد الذي يتوقع له أن يكون صاحب أكبر زيادة في وارداته من الحبوب في المنطقة (بنسبة 138 في المائة بين العامين 2010 و2030)، تليها سورية ومنطقة دول مجلس التعاون الخليجي. ومن المتوقع أيضا أن يرتفع استهلاك اللحوم والحليب في المنطقة، وخاصة في البلدان الغنية بالنفط، حيث سيتضاعف تقريبا من العام 2000 إلى العام 2030 بسبب الزيادة

(*) الهكتار وحدة لقياس مساحة الأرض الزراعية خصوصا، وهي تبلغ 10 آلاف متر مربع. [المترجم].

الجدول (8 - 2): ملخص تصنيفات الأمن الغذائي في البلدان العربية

	الجزائر	مصر	ليبيا	موريتانيا	المغرب	تونس	الأردن	سورية	لبنان	العراق	اليمن	فلسطين
دياز بونيللا وزملاؤه 2002 Daiz-Bonilla et al. 2002	متزن	متزن	متزن	-	متزن	متزن	متزن	متزن	متزن	غ.م	غير آمنة	غ.م
ويلسون وبرونز 2005 Wilson and Bruins 2005	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م	أمن غذائي منخفض جدا	أمن غذائي مرتفع	أمن غذائي منخفض	غ.م	أمن غذائي منخفض	أمن غذائي منخفض جدا
البنك الدولي 2009أ World Bank 2009a	معتمدة على الواردات الغذائية، لكنها جيدة ماليا	أقل اعتمادا على الواردات الغذائية، وتعاني قيودا مالية	معتمدة على الواردات الغذائية، لكنها جيدة ماليا	غ.م	أكثر تعرضا للمخاطر	أكثر تعرضا للمخاطر	معتمدة على الواردات الغذائية، وتعاني قيودا مالية	أقل اعتمادا على الواردات الغذائية، لكنها جيدة ماليا	معتمدة على الواردات الغذائية، وتعاني قيودا مالية	معتمدة على الواردات الغذائية، لكنها جيدة ماليا	معتمدة على الواردات الغذائية، وتعاني قيودا مالية	غ.م
بريسنغر وزملاؤه 2010 Breisinger at al. 2010	تواجه تحديات الأمن الغذائي	تواجه تحديات الأمن الغذائي	تواجه تحديات الأمن الغذائي	غ.م	تواجه تحديات الأمن الغذائي	تواجه تحديات الأمن الغذائي	تواجه تحديات الأمن الغذائي	تواجه تحديات الأمن الغذائي	تواجه تحديات الأمن الغذائي	تواجه تحديات الأمن الغذائي	تواجه تحديات الأمن الغذائي	تواجه تحديات الأمن الغذائي
بريسنغر وزملاؤه 2012، الجانب الكلي والجزئي. Breisinger at al. 2012, micro plus micro	حادة	حادة	متوسطة	خطيرة	حادة	متوسطة	حادة	حادة	حادة	حادة	شديدة الخطورة	حادة
المؤشر الشامل للفقر 2012 GHI 2012	منخفض	منخفض	منخفض	منخفض	منخفض	منخفض	منخفض	منخفض	منخفض	منخفض	خطير	غ.م

ملاحظة: غ.م = بيانات غير متاحة.

السكانية وزيادة الدخول، مما سيؤدي إلى زيادة واردات هذه السلع في بلدان مجلس التعاون الخليجي.

ويشير البنك الدولي إلى أنه من حيث نمو الطلب المستقبلي للمنطقة على الواردات الغذائية، فإن العوامل الهيكلية الكامنة وراء الطلب على الأغذية تنمو بسرعة أكبر في العالم العربي بالنسبة إلى العالم ككل (World Bank 2009a, p. 7). حيث يبلغ معدل النمو السكاني المتوقع 1.7 في المائة، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 1.1 في المائة؛ ويبلغ نمو الدخل العربي 3.4 في المائة، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 3.0 في المائة؛ وازدياد عدد سكان الحضر في الدول العربية بنسبة 3.0 في المائة، مقارنة بالمتوسط العالمي الذي يبلغ 2.2 في المائة.

وتوقعت المنظمة العربية للتنمية الزراعية، وهي منظمة تحت رعاية جامعة الدول العربية، زيادة نسب الاكتفاء الذاتي بحلول العام 2030 استنادا إلى خطتها الجديدة للتنمية الزراعية (الجدول 9 - 2). وهذه التوقعات المتفائلة نوعا ما تتعارض مع توقعات منظمة الأغذية والزراعة والمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء والبنك الدولي. وتجدر الإشارة إلى أن المنظمة العربية للتنمية الزراعية ترى أن الدول الأعضاء لاتزال تعتمد اعتمادا كبيرا على الواردات من القمح والشعير على الرغم من ارتفاع الاكتفاء الذاتي بدرجة كبيرة.

الجدول (9 -2): توقعات المنظمة العربية للتنمية الزراعية لنسب الاكتفاء الذاتي لمنتجات مختارة

	القمح (%)	الأرز (%)	الشعير (%)	السكر المكرر (%)
سنة الأساس 2009	48.0	75.0	29.0	28.0
2015	51.6	79.3	37.4	55.8
2020	61.3	95.9	40.6	65.6
2030	62.4	98.7	40.9	66.9

المصدر: Cortas 2011, table 4

3

تطور استراتيجيات الأمن الغذائي في العالم العربي

ما قبل منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك OPEC)

ثمة العديد من الروايات عن الإمكانات الزراعية في العالم العربي، ومن التقييمات للأمن الغذائي في المنطقة التي تبدأ بتذكير القارئ بأن هذه هي المنطقة التي بدأت الزراعة فيها منذ 10 آلاف سنة، والتي نشأت فيها معظم أنواع المحاصيل والحيوانات المهمة التي استؤنست، وهي: القمح والشعير والعدس والحمص والزيتون والعنب، والمعز والأغنام. بالإضافة إلى ذلك، فإن المنطقة تُعد منتجا رئيسيا للنفط والفوسفور، والمدخلات الرئيسية لإنتاج الأغذية الحديثة. تاريخيا، كانت لبنان وفلسطين وسورية والأردن والعراق تعرف باسم «بلدان الهلال الخصيب»، وكانت دول أخرى حول دلتا النيل أيضا من الدول الرئيسية المنتجة للأغذية.

«تمثل الحملة السعودية لتحقيق الاكتفاء الذاتي، تليها مبادرة الملك عبدالله، صيغا قصوى من استراتيجية الاكتفاء الذاتي الغذائي واستراتيجية الاستحواذ على الأراضي في الخارج بوصفها جزءا من المبادرة الأخيرة نحو السيادة الغذائية»

ومع ذلك، من المفارقات أن المنطقة تستورد الآن نحو 50 في المائة من احتياجاتها الغذائية (Zurayk 2012, p. 18). وقد واجهت البلدان التي كانت خصبة سابقا، خصوصا تلك التي تستفيد من النيل ودلتاه مثل مصر والسودان، العديد من المشكلات الخاصة بإنتاج الغذاء[1].

وخضع القطاع الزراعي في معظم أنحاء العالم العربي للتحول، خلال فترة القرن السابع عشر من حكم الإمبراطورية العثمانية، إذ تحول نحو إنتاج المحاصيل النقدية الموجهة للتصدير على حساب الإنتاج الغذائي المحلي. وعمد العثمانيون إلى التبادل التجاري مع الشركات الأوروبية في ظل ازدهار التجارة بسبب السيولة العالمية الزائدة، خصوصا بعد ظهور الفضة الأمريكية (Zurayk 2012, p. 40). وقد اسْتُوردت الأغذية والسلع الأخرى في العالم العربي من خلال الفئة التجارية المحلية الناشئة، في حين صُدرت المواد الخام إلى أوروبا للتصنيع (على سبيل المثال، الحرير في حالة لبنان). وقد أدى افتتاح قناة السويس في العام 1869 - إلى جانب تطوير السكك الحديد والبواخر والبرق - إلى تسريع هذه العملية بتخفيض تكاليف السوق وزيادة فرص الوصول إلى الأسواق، واستمرت الدول العربية في التجارة في محاصيل التصدير الاستعمارية مثل القطن والنبيذ والحرير والأفيون.

وفي القرن العشرين أصبحت الجغرافيا السياسية للغذاء ذات أهمية متزايدة في العالم العربي. وقد أدت أحداث الحربين العالميتين الأولى والثانية إلى إدراك العديد من الدول العربية أوجهَ هشاشة استراتيجية الأمن الغذائي التي تعتمد على التجارة والواردات الغذائية. وكما أشار زريق (Zurayk 2012)، كان النهج القائم على التجارة في مجال الأمن الغذائي مهما في العديد من البلدان العربية – مثل لبنان – منذ وقت طويل قبل أن يبدأ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في الدعوة إلى تصدير محاصيل نقدية زراعية على أساس الميزة النسبية مقابل واردات الغذاء. فعلى سبيل المثال، صدَّر لبنان الحرير مع أشجار التوت الخاصة بالمزارعين، ومن ثم حدث إحلال للنظام الغذائي التقليدي، وذلك في حين أن الأسر التجارية الغنية كانت تعمل في مجال التجارة والأغذية المستوردة. ونتيجة لذلك أدى الحصار البحري الذي فرضه الحلفاء على الإمبراطورية العثمانية خلال الحرب العالمية الأولى، والذي قطع طرق التجارة إلى موانئ البحر الأبيض المتوسط وميناء البحر الأحمر،

إلى تضوُّر عشرات الآلاف من فقراء الريف في لبنان جوعا؛ «لأنهم على عكس دودة الحرير، لم يتمكنوا من أكل أوراق التوت» (Zurayk 2012, p. 2 3)، كما أدى إلى مجاعة نصف مليون في سورية الكبرى. وبحلول العام 1935 انتعش إنتاج القمح في الشرق الأوسط، من خلال الحرب العالمية الأولى والكساد الكبير، واستعادت المنطقة مكانتها بوصفها مصدرا صافيا للقمح، حيث كان كل من العراق ومصر وشرق الأردن(*) منتجا رئيسيا.

وقد أعطى فورتس (Woertz 2013) التفاصيل الخاصة بكيفية حدوث اضطرابات الاستيراد، والعجز المالي، وعدم كفاية البنية التحتية للنقل خلال الحرب العالمية الثانية، وأيضا تهديد دول الخليج بالمجاعة التي جرى تجنبها فقط من خلال الإمدادات من مركز الحلفاء للشرق الأوسط في القاهرة. كان الحصول على الغذاء المستورد أمرا بالغ الأهمية بالنسبة إلى العديد من الأنظمة العربية.

وقد أعقب الحرب العالمية الثانية ظهور القومية العربية في عهد جمال عبدالناصر. وعمل القوميون العرب على تشجيع زيادة إنتاج الغذاء العربي وتكامل إمكانات الإنتاج العربية. ويقول زريق (Zurayk 2012, p. 42) بشأن الاكتفاء الذاتي الغذائي للمنطقة:

> وقد شجعها القوميون العرب في كل مكان؛ فالأرض في السودان والعراق؛ ومياه أنهار النيل، ودجلة والفرات، والقوى العاملة المحلية والقدرة الاستثمارية للخليج الغني بالنفط كانت هي المبادئ الأساسية لهذا المفهوم. ولم يُعمَل بهذا المفهوم قط لأسباب سياسية في المقام الأول.

الأوبك.. والجغرافيا السياسية للغذاء... واتساع الفجوة الغذائية العربية: السبعينيات والثمانينيات في القرن الماضي... الطموح من أجل تحقيق الاكتفاء الذاتي من الغذاء

شهد العالم أزمة غذائية كبرى في الفترة ما بين العامين 1972 و1974، مما ذكَّر الدول العربية مجددا بضعفها أمام أسواق الأغذية العالمية، فبين العامين 1972

(*) منطقة شرق الأردن أو إمارة شرق الأردن Transjordan، تقع شرق نهر الأردن، وكانت ضمن منطقة فلسطين تحت الانتداب البريطاني منذ العام 1932 وحتى إعلان الاستقلال للمملكة الأردنية الهاشمية في العام 1946. [المترجم].

و1974 ارتفعت أسعار الأرز بنحو 220 في المائة، وارتفعت أسعار القمح بنسبة 180 في المائة في العام 1974، وأظهرت أسعار الذرة وفول الصويا زيادات سريعة في الأسعار بنسب تتراوح بين 50 و90 في المائة. وقد قارن هيدي وفان (Headey and Fan 2010) أزمة 1972-1974 بأزمة 2007-2008، ووجدا العديد من أوجه التشابه، بما في ذلك حقيقة أن كلتا الأزمتين أوضحت ضعف تأثير البلدان المستوردة للأغذية في قرارات التجارة والإنتاج بالولايات المتحدة.

وبحلول أوائل السبعينيات كانت أمريكا الشمالية المصدر العالمي الرئيسي للحبوب. وقد دفعت الفوائض الدائمة في الحبوب وانخفاض الأسعار، وخاصة بالنسبة إلى القمح، الولايات المتحدة، فضلا على كندا وأستراليا، إلى خفض الإنتاج بمقدار الثلث في أوائل السبعينيات من القرن الماضي، وتخفيض احتياطيات الحبوب التي كانت تُعامل سابقا على أنها حاجز ضد التغيرات السعرية. وصاحب تخفيض الإنتاج صدمة في ازدياد الطلب في العام 1971 عندما عمدت إدارة نيكسون إلى تحرير الصادرات إلى الصين واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفييتية السابق وأوروبا الشرقية، بالإضافة إلى صدمة تمثلت في ضعف إنتاج المحاصيل بين العامين 1972 و1974، كما حدثت زيادة كبيرة في الطلب في شمال أفريقيا بسبب النمو السكاني السريع في بلدان مثل مصر والمغرب والجزائر وفي البلدان المصدرة للنفط، التي مثلت أكثر من ثلث نمو صادرات الحبوب في 1974 (Headey and Fan 2010, p. 87). كما أسهمت الزيادة السريعة في أسعار النفط التي أحدثتها منظمة الدول المصدرة للنفط (أوبك) في ارتفاع أسعار الغذاء من خلال رفع أسعار الأسمدة ومبيدات الآفات والوقود والنقل.

وأدت أزمة الغذاء في الفترة من العام 1972 إلى العام 1974 أيضا إلى انخفاض مستويات المعونة الغذائية، نظرا إلى أنه بزيادة تكاليف المدخلات - أي التكاليف النفطية مثل الوقود والأسمدة - أصبحت المعونات الغذائية أكثر تكلفة. وفي العام 1974 كانت المعونة الغذائية الأمريكية أقل من 40 في المائة من متوسط الحجم الذي كانت عليه في أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات (Grant 1975). وقد سببت هذه الأحداث الذعر على مستوى العالم، إلى جانب التوقعات بأزمة غذائية دولية تلوح في الأفق، كما كانت هناك توقعات بتضخم أسعار الأغذية في المستقبل

من قبل كل من الأكاديميات والمنظمات الدولية (انظر إلى ملخص ذلك: Gulati and Dutta 2009) على الرغم من انخفاض الأسعار في منتصف العام 1974. وبالإضافة إلى ذلك، وكما نوقش بإيجاز، فإن الإدارة الأمريكية هددت بالحصار الغذائي - انتقاما - ردا على تصعيد الأوبك أسعار النفط في السبعينيات.

وقد أثرت الجغرافيا السياسية الأمريكية في وضع الأمن الغذائي للدول العربية على كل من الاستهلاك أو جانب الطلب، وجانب العرض. وفيما يخص جانب الطلب، استرضت العديد من الأنظمة العربية شعوبَها بتوفير الخبز المدعوم بشدة. وفي العديد من بلدان شمال أفريقيا استخدمت الإعانات الغذائية بوصفها جزءا مهما من استراتيجيات الأمن الغذائي من خلال مؤسسات إدارة الأغذية مثل الصندوق العام للتعويض(*) (Caisse Générale de Compensation).

وبعد ذلك في العام 1954 مرّرت الولايات المتحدة القانون العام 480 (Public Law (PL) 480)، والذي سمح بتصدير المساعدات الغذائية. وفي العام 1961 أُعيدت تسمية هذا البرنامج باسم «برنامج الغذاء مقابل السلام» Food for Peace Programme. وكانت مصر مثالا رئيسيا لكيفية استخدام الولايات المتحدة هذا القانون بوصفه جزءا من أدوات سياستها الخارجية - وكانت أكبر متلقٍ للمعونة الغذائية الأمريكية في العالم، فمنذ الستينيات وحتى أواخر التسعينيات، قدم «برنامج الغذاء مقابل السلام» التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لمصر مبلغ 4.6 مليار دولار أمريكي من القروض والمنح، وبحلول العام 1964 صدر القانون العام (PL 480) وراء 91 في المائة من واردات الحبوب المصرية. وبالمثل، فإن العراق في ظل صدام حسين - والذي كان في ذلك الوقت يعتبر حليف الولايات المتحدة في الحرب ضد إيران - قد تلقى مليارات الدولارات من القمح الأمريكي الرخيص من خلال منح وضمانات قروض، في حين استفادت بلدان أخرى أيضا من هذه الهبات مثل الأردن واليمن (Ciezadlo 2011, p. 2).

وقد بينت سيزادلو أن برنامج القمح الأمريكي في الشرق الأوسط المقترِن بالسياسات النيوليبرالية لإجماع واشنطن - مثل سياسات تحرير التجارة لخفض

(*) الصندوق العام للتعويض Caisse Gènèrale de Compensation وهو إدارة تابعة لوزارة التجارة التونسية. [المترجم].

التعريفات الجمركية والقيود على. الواردات التي نُفذت في العديد من البلدان في الثمانينيات والتسعينيات (Harrigan and El-Said 2009a) - قد أدى إلى تقويض الزراعة المحلية في معظم أنحاء المنطقة، مما خلق اعتمادا على مصادر الكربوهيدرات الأجنبية؛ فمصر، على سبيل المثال، انتقلت من الاكتفاء الذاتي من القمح في العام 1960 إلى استيراد نصف القمح المطلوب في البلاد (9 مليارات طن) بحلول العام 2010، مما يجعلها أكبر مستورد في العالم.

وعلى جانب العرض، حلّل ڤورتس (Woertz 2013) كيفية استخدام الولايات المتحدة الغذاء سلاحا سياسيا في الشرق الأوسط، ويدعي أن ذلك كان له تأثير في نفسية القادة العرب، الأمر الذي أثر بدوره في رد فعلهم تجاه الأزمات الغذائية العالمية في الفترتين 2007-2008 و2010-2011، مما عزز عزوفهم عن الاعتماد بشكل كبير على الواردات الغذائية؛ فعلى سبيل المثال سحبت الولايات المتحدة الأغذية المدعومة المقدمة إلى مصر في إطار برنامج الغذاء مقابل السلام في الستينيات في محاولة لإنهاء مشاركة مصر في الصراع اليمني. ثم هددت في العام 1994 بوقف شحنات القانون 480 مرة أخرى ما لم تدخل مصر في مفاوضات السلام مع إسرائيل. وبصورة أعم، استخدم كيسنغر الغذاء أداة للسياسة الخارجية في الشرق الأوسط لأنه كان من الأسهل دفع الكونغرس، مقارنة بأشكال أخرى من المساعدات، لأنه الساعد القوي للوبي الزراعي الأمريكي. وبناء على ذلك، قدمت كل من مصر والأردن وسورية حوافز للمعونة الغذائية في محاولة لجعلهم على متن طاولة مبادرات السلام مع إسرائيل.

وفي أوائل السبعينيات هددت الولايات المتحدة بفرض حظر على الغذاء ضد الدول العربية انتقاما من مقاطعة أوبك النفطية، بل إنها فكرت في تشكيل «أوبك للحبوب» يمكن استخدامها ليس فقط لمساعدة ميزان المدفوعات الأمريكي، بل أيضا للحصول على الدعم السياسي، والتأييد من القادة العرب. وأعربت المملكة العربية السعودية عن قلقها الشديد إزاء هذا التهديد الذي حاولت به (من دون جدوى) أن تشكل اتفاقا ثنائيا مع أستراليا للحصول على الحبوب مقابل النفط. ويبين ڤورتس (Woertz 2013, p. 115) كيف أصبح شعار «نحن نموت بردا، وهم يموتون جوعا» we freeze, they starve واسع الانتشار في واشنطن في ذلك الوقت. ومع ذلك،

اعتبرت الولايات المتحدة كارتل(*) الحبوب والمقاطعة غير عمليين لأن دول الخليج الصغيرة يمكن أن تحصل بسهولة على الإمدادات الغذائية من أماكن أخرى ليست لديها درجة الاعتماد ذاتها على الولايات المتحدة، في حين تعتمد على إمدادات النفط من دول الخليج.

ويشير فورتس إلى أنه على الرغم من عدم تسييس الطعام في الثمانينيات، فإن جيمي كارتر Jimmy Carter استخدم حظر الحبوب ضد السوفييت في العام 1980 بعد غزو أفغانستان، وأخذت الولايات المتحدة بعين الاعتبار فرض حظر على الحبوب ضد إيران بعد ثورة 1979 وأزمة الرهائن الأمريكية. وقد أدى الحظر التجاري الذي فرضته الأمم المتحدة على العراق منذ العام 1991 وحتى إطلاق برنامج «النفط مقابل الغذاء» Oil-for-Food Programme في العام 1996 إلى مستويات بالغة من سوء التغذية في العراق، وأوضح فورتس مرة أخرى الآثار الكارثية على العالم العربي نتيجة وقف إمدادات الغذاء من أطراف متعددة. وهكذا فقد تنبهت الدول العربية لمدى ضعفها نتيجة اعتمادها بشكل كبير على الأسواق العالمية في غذائها.

وتزامنت الجغرافيا السياسية للغذاء والأزمة الغذائية في أوائل السبعينيات مع النمو السريع في الفجوة الغذائية التي تواجه الدول العربية. وكان يتعين تغطية هذه الفجوة - أي الفرق بين الاستهلاك والإنتاج المحلي - بالواردات. ويعزى النمو السريع في الطلب على الغذاء في العالم العربي إلى زيادة الدخل والنمو السكاني إلى جانب عدم قدرة الناتج المحلي على مواكبة النمو (كما نوقش في الفصل الثاني). ويظهر الجدول (1-3) أن فجوة واردات الحبوب أصبحت كبيرة بشكل خاص بين الستينيات والثمانينيات، أما بالنسبة إلى منطقة الإسكوا فقد ارتفعت واردات الحبوب كنسبة مئوية من إجمالي الاستهلاك من 18.3 في المائة في الستينيات إلى 51.2 في المائة في الثمانينيات، وكانت نسبة الواردات أكبر بالنسبة إلى البلدان المتضررة من النزاعات ودول مجلس التعاون الخليجي.

(*) الكارتل (Cartel): عبارة عن تجمع أو اتحاد للمنتجين الذين يستهدفون توحيد الأسعار بهدف الحصول على أعلى ربح، وعادة ما يكون احتكاريا. وتعد أوبك على سبيل المثال بمنزلة كارتل نفطي. [المترجم].

الجدول (1 -3): واردات الحبوب كنسبة من إجمالي الاستهلاك 1960-2007

	الاقتصادات الأكثر تنوعا	بلدان مجلس التعاون الخليجي	البلدان المتضررة من النزاعات	منطقة الإسكوا
-1960	17.9	19.8	11.5	18.3
-1970	26.5	46.4	25.7	30.4
-1980	42.5	69.9	50.0	51.2
-1990	35.1	54.8	41.4	40.5
2007-2000	33.9	69.0	50.6	44.1

ملحوظة: تضم منطقة الإسكوا: البحرين، ومصر، والعراق، والأردن، والكويت، ولبنان، وعمان، وفلسطين، وقطر، والمملكة العربية السعودية، والسودان، وسورية، والإمارات العربية المتحدة، واليمن. والبلدان المتضررة من النزاعات تضم: العراق، ولبنان، وفلسطين، والسودان، واليمن.

المصدر: ESCWA 2010, table 1.

الجدول (2 - 3): التغيرات في واردات الحبوب، والإنتاج، والسكان 1961-1991

	متوسط واردات الحبوب بالنسبة إلى الاستهلاك (%)			متوسط إنتاج الحبوب (بالألف طن)			للتغير في السكان (%)
	71-1961	91-1981	التغير	71-1961	91-1981	التغير	71-1961
الأردن	48.9	89.6	40.7%+	153	66	57%-	268%+
الكويت	100.0	99.6	0.4%-	-	0.8	-	583%+
لبنان	83.6	92.0	8.4%+	65	39	39%-	45%+
المملكة العربية السعودية	50.6	70.2	19.6%+	387	2302	495%+	276%+
سورية	-	30.5	25.5%+	967	1824	89%+	172%+
الإمارات العربية المتحدة	100.0	99.6	0.4%	-	1.4		2035%+
اليمن	13.0	61.5	48.5%+	802	640	20%-	127%+

المصدر: Wilson and Bruins 2005, table 1.

ملحوظة: م.ع.س= المملكة العربية السعودية، إ. ع. م= الإمارات العربية المتحدة. [المترجم].

ويقدم ويلسون وبروينز (Wilson and Bruins 2005) بيانات على مستوى البلدان العربية تبين زيادة الاعتماد على واردات الحبوب بين العامين 1961 و1991 كما هو مبين في الجدول (2 - 3). وكما هو مبين في هذا الجدول، زاد اعتماد جميع البلدان على واردات الحبوب بين العامين 1961 و1991 باستثناء الكويت والإمارات العربية المتحدة، مع زيادة كبيرة - بصورة خاصة - في الأردن واليمن. وحدد كل

من ويلسون وبروينز أن السبب الرئيسي لهذه الفجوة الغذائية المتزايدة هو النمو السريع للسكان – ما عدا المملكة العربية السعودية فقط، حيث كان إنتاج الحبوب أسرع نموا من السكان. أما في سورية فقد زاد إنتاج الحبوب لكن جرى تجاوزه بالنمو السكاني. وفي حين انخفض إنتاج الحبوب في الأردن ولبنان واليمن، زاد عدد السكان أكثر من الضعف. وبالإضافة إلى النمو السكاني أسهم ازدياد نصيب الفرد من استهلاك الحبوب نتيجة زيادة الدخول، إلى جانب زيادة استخدام الحبوب من أجل علف الماشية، في زيادة الفجوة الغذائية في كثير من البلدان.

وبالنسبة إلى بعض بلدان المنطقة، لم يُسَد جزء من الفجوة الغذائية من خلال الواردات التجارية بل من خلال المعونات الغذائية. وكان الأردن واحدا من أكبر المستفيدين من المعونة الغذائية في المنطقة؛ فقد شكلت 24.7 في المائة من الاستهلاك المحلي في الفترة من العام 1970 إلى العام 1980. ولبنان، واليمن، وفلسطين، وسورية من المتلقين. غير أن جميع البلدان، باستثناء اليمن، قللت من اعتمادها على المعونة الغذائية بين العامين 1970 و1991. ومع ذلك يظل برنامج الغذاء العالمي التابع للأمم المتحدة نشطا في اليمن والعراق وسورية ومصر والجزائر والسودان وفلسطين اعتبارا من 2012-2013.

ونتيجة للفجوة الغذائية المتزايدة، وزيادة إدراك الضعف الجيوسياسي في ضوء الواردات الغذائية، حثت العديد من الدول العربية على زيادة إنتاجها الغذائي المحلي في السبعينيات والثمانينيات، بما في ذلك إنتاج الحبوب والماشية. وقال المعلقون العرب إن السيادة الحقيقية للدول العربية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال القضاء على ضعفها في استخدام الواردات الغذائية باعتباره سلاحا سياسيا ضدها (Woertz 2013). وبعبارة أخرى، بدأ الاكتفاء الذاتي من الغذاء يحظى بالأولوية على استراتيجية قائمة على التجارة باعتبارها الطريق إلى الأمن الغذائي.

وقد أثرت السياسة المحلية أيضا في هذا التوجه الجديد نحو إنتاج الغذاء المحلي، حيث إن «التوطين، وتوزيع الأراضي، والسيطرة على المياه، كانت أدوات مهمة للسلطة السياسية وبناء الأمة» (Woertz 2013, p. 5). واستخدمت الأنظمة السياسية الدعم الزراعي لشراء التأييد السياسي في اقتصاد سياسي يتميز بحكام مستبدين، حيث يعملون على توفير الإيجارات والريوع للمؤيدين، فضلا على

تراخيص الاستيراد، وبرامج للكفالات، والعقود الحكومية، ومنح الأراضي، والتمويل الرخيص. وقد شملت تدابير السياسات العامة المستخدمة لتشجيع الإنتاج الغذائي المحلي دعم المدخلات الزراعية مثل البذور، والأسمدة، والمواد الكيميائية، والآلات؛ بالإضافة إلى الائتمان المدعوم (بفائدة ميسرة)؛ وشراء الحكومة المنتجات عند أسعار الضمان، والتي تُعد في كثير من الأحيان أعلى من مستوى السعر العالمي؛ وتوفير الحكومة البنية التحتية مثل الري والطرق؛ وكذا تقديم الدعم للأعلاف لمنتجي الثروة الحيوانية، وهذا البند الأخير غالبا ما يمثل نفقات باهظة في ميزانيات وزارة الزراعة.

واستخدمت أيضا السياسة التجارية في شكل حماية للزراعة عن طريق التعريفات الجمركية والحواجز غير الجمركية. وقد بين دي- روزا (DeRosa 1995) أنه في الثمانينيات، وعلى الرغم من أن السياسة التجارية أدت إلى التحيز بدرجة كبيرة ضد الزراعة بوجه عام، فإن القطاع الثانوي لإنتاج الأغذية كثيرا ما جرت حمايته بشدة من خلال الحواجز الجمركية وغير الجمركية أمام الواردات المتنافسة باعتبار ذلك جزءا من استراتيجية إحلال الواردات الصناعية[2]. وقد أدت الحماية التجارية بوجه عام إلى زيادة الأسعار المحلية للأغذية، وهي التي كثيرا ما كان يُخفَّف من وطأتها عن طريق برامج دعم المستهلك باهظة الثمن.

والمثال الأكثر تطرفا على استراتيجية الاكتفاء الذاتي من الغذاء هو المملكة العربية السعودية، التي قُدمت كدراسة حالة في هذا الفصل. أما في دول الخليج الأخرى فكانت المشاريع الزراعية أقل ضخامة بسبب محدودية الأراضي والمياه، بيد أن الإمارات العربية المتحدة كانت لديها طموحات كبيرة في ظل الشيخ زايد؛ لتحقيق الاكتفاء الذاتي الغذائي خلال السبعينيات والثمانينيات، واستخدمت دعم الأراضي وتطوير البنية التحتية التي تركز على التمور ومحاصيل العلف، والخضراوات، غير أنها في الثمانينيات لم تستوفِ سوى 20 في المائة من إنتاجها المحلي في الاستهلاك الغذائي. كما أطلقت بلدان مثل السودان ومصر وسورية برامج لإنتاج الحبوب. وأدى الحرص على قضية الأمن الغذائي في الكويت إلى تقديمها دعما حكوميا لإنتاج الخضراوات واللحوم ومنتجات الألبان.

وجرى دعم إنتاج القمح فقط في ظل برامج إنتاج الحبوب في كل من السعودية

وليبيا والأردن والمغرب في السبعينيات. بيد أن مصر زودت في الثمانينيات بزيادة إنتاج القمح عن طريق إدخال أصناف جديدة ذات غلة عالية، كما أن زيادة الغلة وزيادة المساحة عملا على رفع نسبة الاكتفاء الذاتي في القمح من 21 في المائة في العام 1986 إلى 46 في المائة في العام 1998 (Woertz 2013, p. 99). كما دفعت سورية في الثمانينيات والتسعينيات أسعارا للمزارعين تفوق أسعار السوق العالمية لكثير من المحاصيل، ونقلت زراعة القمح من الأراضي الحدية(*) إلى الأراضي المروية الخصبة، وأدخلت أصنافا جديدة ذات غلة عالية ومقاومة للجفاف، بحيث تمكنت من تحقيق اكتفاء ذاتي في القمح والشعير بحلول العام 1994. كما أطلقت إيران والسودان برامج إنتاج الحبوب في الثمانينيات.

وكانت للتشوهات القائمة على السياسات الاقتصادية في قطاع زراعي، مثل دعم المدخلات، وأسعار الضمان للإنتاج الزراعي، ثلاثة أهداف: (1) زيادة الإنتاج الزراعي المحلي ودور الزراعة في تنمية البلاد، و(2) تعزيز الأمن الغذائي عن طريق الإنتاج الغذائي المحلي، و(3) دعم دخول المزارعين. وفيما يخص حالة الدخول المزرعية فإن عدم اليقين بالإنتاج بسبب العوامل المناخية؛ يعني أنه من دون التدخل سيواجه المزارعون مخاطر عدم اليقين من حيث الأسعار، والكميات التي ستكون متاحة للبيع؛ ومن ثم تدخلت الحكومات لتحقيق الاستقرار في الأسواق ودخول المزارعين. واعتُبر هذا الدعم المقدم لدخل المزارعين جزءا لا يتجزأ من هدف الأمن الغذائي لأنه ساعد على ضمان قدرة المزارعين على شراء احتياجاتهم الغذائية.

وأدى دعم القطاع الزراعي باعتباره جزءا من الحملة نحو زيادة إنتاج الغذاء المحلي في العديد من الدول العربية إلى زيادة الاستثمار في هذا القطاع وزيادة استخدام الجرارات والأسمدة، فضلا على دفع التوسع السريع في مساحة الأراضي الصالحة للزراعة باستخدام أنظمة الري في وقت مبكر في السبعينيات وما بعدها. ويمكن ملاحظة آثار الحركة نحو زيادة إنتاج الأغذية المحلية في انخفاض حصة واردات الحبوب بين الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي بالنسبة إلى جميع

(*) الأراضي الحدية (Marginal Lands)، مصطلح اقتصادي يقصد به تلك الأراضي الأقل خصوبة، والتي لم تصل فيها كمية إنتاجية المحاصيل إلى الحد الذي تغطي به التكاليف التي أنفقت في زراعتها، أو أنها تدر عائدا أقل من الربع أو الإيجار الذي يدفع في هذه الأرض، وهي مسألة نسبية تختلف من مكان إلى آخر. [المترجم].

مجموعات البلدان، كما هو مبين في الجدول (1 - 3). غير أن التركيز الجديد على الإنتاج الغذائي المحلي في السبعينيات من القرن العشرين كانت له في كثير من الأحيان آثار اجتماعية واقتصادية وبيئية سلبية: (1) أن المستفيدين من برامج الدعم الحكومية السخية يميلون إلى أن يكونوا من المزارعين الكبار، وغالبا ما يكون ذلك على حساب صغار المزارعين، (2) تُكدس تكلفةُ المخططات الحيزَ المالي، مما يترك موارد أقل للخدمات الاجتماعية الحاسمة مثل التعليم والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية، و(3) زيادة استخدام مياه الري أدت إلى تدهور البيئة وانخفاض الإنتاجية على المدى الطويل، مما جعل من الصعب على صغار المزارعين أن يحفروا الآبار حتى على مسافات أعمق من أي وقت مضى بسبب نضوب طبقات المياه الجوفية.

وعلى الرغم من طموحات الاكتفاء الذاتي من الأغذية في العديد من البلدان العربية، فإن القطاع الزراعي الأشمل ظل في الأغلب مهملا نسبيا، ويعاني ضعف المؤسسات، وعدم وجود سياسات متماسكة، وضعف الأطر التنظيمية، واستنزاف العمالة من هذا القطاع. وكثيرا ما أدى انتهاج استراتيجيات إحلال الواردات الصناعية في الستينيات والسبعينيات إلى سياسات متحيزة ضد القطاع الزراعي ككل عن طريق: (1) سياسات التسعير الزراعي مثل التعريفات الجمركية، والحصص على الواردات، والضرائب المحلية والدعم، بما في ذلك دعم المستهلكين، و(2) سياسات الاقتصاد الكلي مثل السياسة الضريبية (الضرائب والنفقات)، والسياسة النقدية التضخمية (عرض النقود)، وأسعار الصرف المغالى فيها، لتعمل على التمييز ضد الصادرات الزراعية، و(3) سياسات الاستثمار العام التي تنطوي على التحيز الحضري.

ولم تشهد السبعينيات فقط ظهور المبادرات المحلية واسعة النطاق لإنتاج الغذاء في العديد من الدول العربية، بل بذلت محاولات لتطوير السودان كسلة للغذاء في العالم العربي. وقد نظرت حكومات الخليج بشكل خاص إلى وفرة الأراضي والمياه في السودان. وزعمت الاستراتيجيات العربية لتنمية الزراعة السودانية أن البلاد لديها 200 مليون هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة، المنزرع منها 15 مليون هكتار فقط. وكان التركيز على قطاع الزراعة المروية بأنظمة الري الحديثة، والزراعة

البعلية(*). وقد تصور الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي - الذي يتخذ من الكويت مقرا له - استثمار 5.5 مليار دولار في الزراعة السودانية بين العامين 1976 و1985، وكان من المأمول أن يوفر السودان في نهاية المطاف 42 في المائة من واردات العالم العربي من زيت الطعام، و20 في المائة من السكر، و15 في المائة من القمح. وبالإضافة إلى دول الخليج، كانت مصر والأردن تتطلعان أيضا إلى الإمكانات الزراعية للسودان، وكذلك اتسم المستثمرون الخليجيون في القطاع الخاص أيضا بالنشاط نحو الاستثمار، وغالبا ما كانوا يرتبطون ببعض العلاقات بأفراد الأسر المالكة الخليجية.

وقد حلّل ڤورتس (Woertz 2013, chapter 6) محاولات الاستثمارات الخليجية في السودان في ذلك الوقت وأسباب فشلها. وقد أصدر السودان بعض التشريعات في أوائل السبعينيات من القرن الماضي تمنح امتيازات للمستثمرين الأجانب تشمل إعادة الأرباح إلى الوطن، وحماية التعريفات الجمركية من الواردات المنافسة، والامتيازات الزراعية. واستمرت سياسات الباب المفتوح تلك حتى العام 1983. واستولت الدولة على أراضي القبائل غير المسجلة، وكثيرا ما جعلت الحكومة الأراضي القبلية متاحة للمستثمرين الأجانب، وشجعت على زراعة الحبوب المزروعة بالمياه في وسط السودان، مما أدى إلى تشريد العديد من الرعاة وتحويل المزارعين من استخدامهم التقليدي للأراضي.

ويلاحظ ڤورتس (Woertz 2013) أن استراتيجية سلة الطعام السودانية فشلت؛ حيث إنه في الفترة بين العامين 1975 و1985، تدفق أكثر من ملياري دولار من الاستثمارات الأجنبية إلى البلد، ولكن الإنتاجية الزراعية كانت راكدة، كما انخفضت عوائد الصادرات. ويُرجع ڤورتس فشل هذه الاستراتيجية إلى الصراع غير الظاهر بين المستثمرين العرب، وعدم كفاية خدمات الإرشاد الحكومية، وإهمال الزراعة التقليدية، وصغار المزارعين، فضلا على المدخلات عالية التكلفة مثل الأسمدة والآلات الزراعية، والتصحر، ونزاعات استخدام الأراضي، والفشل في استخدام الأراضي

(*) الزراعة البعلية: هي الزراعة التي تعتمد على الفيضانات الناتجة من الأمطار، والتي اعتمدت عليها كثير من شعوب البحر الأبيض المتوسط ومنطقة الشام، وسُميت كذلك نسبة إلى الإله «بعل» أحد آلهة الكنعانيين، حيث كانت شعوب الشام قديما تتقرب إليه كي ينزل المطر. [المترجم].

المستأجرة، وعدم استقرار الاقتصاد الكلي، والإدارة السيئة، وتردد المستثمرين العرب في الالتزام بالتمويل. والواقع أن المشروع الوحيد الذي موّله العرب كان هو مشروع السكر في كنانة، والذي لم ينجح تصديره إلى دول الخليج.

ويقدم بييرلي (Byerlee 2013) استنتاجا مشابها، حيث يلاحظ أن تجربة سلة الطعام أسفرت عن إنشاء مزارع جديدة، كان 80 في المائة منها يمثل أكثر من 1000 هكتار، إلى جانب أكثر من 5.5 مليون هكتار من الأراضي كان يشملها المشروع، بيد أن الغلة ظلت منخفضة (أقل من 10 في المائة من الإمكانات المتاحة)، ودُمر الغطاء النباتي الطبيعي، وتدهورت الأراضي، وهُجرت المَزارع، كما تجوهلت حقوق أصحاب الحيازات الصغيرة والرعاة، مما أدى إلى زيادة النزاعات.

النيوليبرالية وإجماع واشنطن: الأمن الغذائي القائم على التجارة في الثمانينيات والتسعينيات

شهدت أوائل الثمانينيات ظهور ما يسمى «إجماع واشنطن» Washington Consensus. وقد استُخدم هذا المصطلح بطرق مختلفة تماما. ووفقا لويليامسون (Williamson 2004)، يمكن للمرء أن يميز على الأقل ثلاثة معانٍ مختلفة.

كان المعنى الأول والأصلي لـ«إجماع واشنطن» هو الذي طرحه جون ويليامسون، مشيرا إلى قائمة الإصلاحات السياسية العشرة المحددة التالية، التي ادعى أنها اتُّفق عليها على نطاق واسع في واشنطن ليكون مرغوبا فيها في جميع بلدان أمريكا اللاتينية فقط للعام 1989:

1 - الانضباط المالي.

2 - إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام.

3 - الإصلاح الضريبي.

4 - تحرير أسعار الفائدة.

5 - سعر صرف تنافسي.

6 - تحرير التجارة.

7 - تحرير الاستثمار الأجنبي المباشر الداخلي.

8 - الخصخصة.

9 - إلغاء الضوابط التنظيمية.

10 - تعزيز حقوق الملكية.

ويشير المعنى الثاني للمصطلح إلى مجموعة من السياسات الاقتصادية التي تنادي بها الدول النامية بشكل عام من قبل «واشنطن»، والتي تعني مؤسسات النقد الدولية (International Financial Institutions)، وبشكل أساسي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ووزارة الخزانة الأمريكية.

ويشير المعنى الثالث للمصطلح إلى رأي النقاد حول مجموعة السياسات التي تسعى مؤسسات النقد الدولية إلى فرضها على عملائها. وتختلف هذه الانتقادات إلى حد ما وفقا للناقد، ولكنها عادة ما تشمل الرأي القائل إن مؤسسات النقد الدولية هي التي تمثل «النيوليبرالية»، وبالتالي؛ هي تسعى إلى تقليص دور الدولة في الأنشطة الاقتصادية[3].

ومع ظهور إجماع واشنطن في الثمانينيات، بدأت مؤسسات النقد، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، جنبا إلى جنب مع العديد من الجهات المانحة الثنائية ومتعددة الأطراف، في فرض استخدام العديد من أدوات السياسات والتدخلات الحكومية في القطاع الزراعي في الاقتصادات النامية والناشئة، مدعية أنها تمثل تشوهات في السوق للتجارة والتوزيع، وتؤدي إلى عدم الكفاءة الاقتصادية.

وعلى سبيل المثال، تزيد التعريفات الجمركية على الواردات الزراعية من أسعار هذه السلع محليا، وتحفز المنتجين إلى إعادة تخصيص الموارد مثل الأرض والعمل والمياه لهذه الأنشطة الزراعية، مما يحرم الأنشطة الأخرى الأكثر كفاءة من هذه الموارد، وهذه النتيجة تحث على التحيز ضد الصادرات، نظرا إلى أن الموارد تبعد عن قطاع تصدير يحتمل أن يكون حيويا. كما أن تكلفة السلع المحمية المنتجة محليا تكون مرتفعة مقارنة بتكلفة الاستيراد غير المحمي لهذه السلع، كما تُوقع الجزاءات أيضا على الصناعات التي تستخدم هذه السلع كمدخلات، بالإضافة إلى أنه غالبا ما يضطر المستهلكون إلى دفع أسعار أعلى للبضائع، ما لم يكن هناك دعم لأسعار المستهلكين[4].

وقد أثير الجدل حول أن تشوهات الأسعار وسياسة الحماية، ليست وسيلة فعالة اقتصاديا لتحقيق هذه الأهداف، مثل دعم دخول المزارعين والأمن الغذائي. وبالأحرى يمكن للسياسات الأخرى أن تحقق هذه النتائج بأقل قدر من التشوهات

الاقتصادية، وأقل قدر من التكلفة، مثل سياسة دعم الدخل المباشر للمزارعين الفقراء الذين لا يرتبطون بعملية الإنتاج (Butault 2004).

وقد واجه العديد من البلدان العربية الفقيرة في الثروة المعدنية أزمة اقتصادية كلية في الثمانينيات، ومرة أخرى في التسعينيات واضطرت إلى اللجوء إلى المنظمات الدولية للحصول على المساعدة المالية التي ارتبطت بالسياسات المشروطة، في شكل قروض التكيف الهيكلي للبنك الدولي وقروض التكيف القطاعي، وقروض التثبيت الهيكلي لصندوق النقد الدولي، علاوة على القروض الاحتياطية (Harrigan and El - Said 2009a). وغالبا ما كان يتوقع من هذه البلدان أن تبادر بإصلاح قطاعها الزراعي - على وجه الخصوص - لإزالة التشوهات. فعلى سبيل المثال، وقعت تونس في العام 1987 برنامج التكيف الهيكلي الزراعي مع البنك الدولي. وبرز الادعاء بأن تدخل الدولة في القطاع الزراعي في العالم العربي، وفي غيرها، مكلف من الناحية المالية، كما يؤدي إلى تخصيص الموارد دون المستوى الأمثل. وكان الهدف من الإصلاح تحريرَ أسعار المدخلات والمخرجات، وتقليلَ نشاط الدولة، وتحرير التجارة الدولية، وتحسين البنية الأساسية للأسواق، وقواعد التجارة، ووضع الإطار القانوني لاقتصاد قائم على السوق. وشملت الإصلاحات المحددة إزالة دعم المدخلات الزراعية، وتفكيك مؤسسات التسويق التابعة للدولة، وكذلك تخلي الحكومة عن أسعار الضمان للمنتجات والمشتريات، وتحرير الواردات الزراعية.

وقدمت النيوليبرالية الاقتصادية في إجماع واشنطن نصائح محددة في مجال السياسات بشأن الطريق المطلوب لتحقيق الأمن الغذائي في المنطقة العربية. وتتألف هذه النصيحة من تركيز أكبر بكثير على نهج قائم على التجارة في مجال الأمن الغذائي وفقا للمبادئ الاقتصادية للميزة النسبية الدولية. وفي القطاع الزراعي أدى ذلك إلى الابتعاد عن المحاصيل التي تستهلك المياه بكثافة للاستهلاك المحلي، مثل القمح والشعير والحبوب الأخرى، فضلا عن ماشية الألبان واللحوم، والتحول نحو محاصيل ذات قيمة أعلى وأقل استهلاكا للمياه مثل الفواكه والخضراوات، والمحاصيل الشجرية للسوق المحلية وللتصدير. ومن ثم يمكن استخدام عوائد التصدير لدفع فاتورة الواردات الغذائية، وخاصة الحبوب.

وقد تأثر هذا المنهج بشدة بكل من: نظرية الميزة النسبية، ومفهوم المياه الافتراضية Virtual Water، في التجارة. ويعني مفهوم المياه الافتراضية كمية المياه المستخدمة لإنتاج سلعة ما (Allan 1998; Hoekstra and Hung 2002). فعلى سبيل المثال، أشار البنك الدولي (World Bank 2009a, p. 36) إلى أن إنتاج الخضراوات يعطي ست مرات قيمة مضافة أكبر لكل قطرة من المياه من إنتاج القمح وعشرة أضعاف إنتاج البقر. ومع ذلك، ونظرا إلى أن المزارعين لا يجبرون على دفع التكلفة الكاملة والحقيقية للمياه، فإن 40 في المائة من الأراضي المروية في المغرب العربي مكرسة لزراعة الحبوب، و51 في المائة في المشرق، و64 في المائة في شمال شرق أفريقيا، و73 في المائة في منطقة دول مجلس التعاون الخليجي (FAO 2008a). ولذلك تتمثل التوصية التي تتعلق بالسياسات، في إصلاح تشوهات الأسعار من أجل التشجيع على تخصيص الموارد الشحيحة على نحو أفضل، ولاسيما المياه. وبالإضافة إلى التحولات في الموارد داخل القطاعات داخل الزراعة، فإن المنهج القائم على التجارة ينطوي أيضا على التركيز على تنويع الاقتصاد نحو تصدير السلع التحويلية والخدمات والسياحة، مع ما ينتج عن ذلك من عوائد من النقد الأجنبي تستخدم لدفع ثمن الواردات الغذائية. ولذلك، شكل هذا المنهج القائم على التجارة في الأمن الغذائي انعكاسا للتركيز العربي سابقا على كل من الاكتفاء الذاتي وإنتاج الغذاء محليا، وخاصة إنتاج الحبوب وماشية إنتاج اللحوم واللبن.

وقد تأثر العديد من البلدان العربية بالنيوليبرالية في العقود القليلة الماضية، ولاسيما تلك التي أجبرت على اللجوء إلى صندوق النقد والبنك الدوليين للحصول على المساعدة المالية مقابل وعود بإصلاح السياسات، كما أن السياسات الحكومية منذ منتصف الثمانينيات وما بعدها تركزت في كثير من الأحيان على تشجيع المحاصيل النقدية للتصدير مقارنة بما كان في الماضي. فعلى سبيل المثال، ذكر زريق (Zurayk 2012, p. 33) أن لبنان لا يرغب في تشجيع الاستهلاك المحلي للسلع المنتجة محليا، وأن معظم المشاريع التنموية التي أقرتها الحكومة خُططت لتشجيع الصادرات الزراعية (ومن هذه المشروعات: برنامج التصدير الفعال[5] - Export plus، ومشروع التنمية الزراعية للاتحاد الأوروبي، ومشروعات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ومشروع المؤشرات الجغرافية). وقد أفادت هذه المشروعات كبار

المنتجين والتجار الصناعيين، وتجاوزت بدرجة كبيرة الـ 150 ألفا من صغار المزارعين في البلاد. وفي بلدان أخرى، مثل مصر، تبدت النيوليبرالية في تحرير إيجارات الأراضي والقطاع العقاري، مما أدى إلى المضاربة في الأراضي والتراجع عن سياسة عبدالناصر في إعادة توزيع الأراضي، حيث تخلى العديد من صغار المزارعين عن أراضيهم (Bush 2014).

وفي بعض البلدان، لم تعمل النيوليبرالية على تقويض إنتاج الغذاء المحلي، ولكن الجغرافيا السياسية عملت على ذلك؛ فالعراق، على سبيل المثال، قدّم دعما كبيرا للإنتاج الزراعي خلال الثمانينيات، ولكن بحلول منتصف التسعينيات قوضت العقوبات الدولية الكثير من هذا الدعم، مع نقص الموارد اللازمة مثل الأسمدة ومبيدات الآفات والآلات الزراعية التي تحد من إنتاج الغذاء محليا. فبعد أن كان العراق يتسم بالاكتفاء الذاتي خلال الثمانينيات، صار يحتاج الآن إلى استيراد أكثر من 80 في المائة من احتياجاته الغذائية.

وعلى الرغم من الضغوط التي تمارسها المنظمات الدولية على تحرير القطاع الزراعي واتخاذ منهج أكثر اعتمادا على التجارة في مجال الأمن الغذائي منذ منتصف الثمانينيات وما بعدها، فإن معظم بلدان المنطقة لم تعمد إلا لإصلاح قطاعاتها الزراعية جزئيا وببطء. وكان القطاع الزراعي من القطاعات الأكثر مقاومة للإصلاح في العالم العربي، حيث كان الإصلاح بشكل عام بطيئا في كثير من الأحيان مقارنة بمناطق أخرى مثل أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية (Harrigan and El Said 2009a). وقد استمر العديد من البلدان في استخدام سياسة الحماية لوقاية المنتجين المحليين من المنافسة الأجنبية في المنتجات الاستراتيجية مثل الأقماح اللينة والصلبة(*)، في معظم البلدان، والحليب وزيت الزيتون في تونس، القطن وبنجر السكر والتبغ في سورية، وبنجر السكر والتبغ في لبنان. ونتيجة لذلك، لاتزال حماية القطاع الزراعي في العديد من الدول العربية مرتفعة (وإن كانت أقل في دول مجلس التعاون الخليجي) وهي تتخلف بصورة كبيرة عن المناطق الأخرى بالنسبة إلى تحرير التجارة (Chaherli 2002). وكثيرا ما تكون مستويات الحماية في قطاع الزراعة أعلى من

(*) القمح اللين Soft wheat هو القمح الأقل في نسبة البروتين ويستخدم في عمل المخبوزات، بينما يحتوي القمح الصلب Durum wheat على نسبة أعلى من البروتين، ويستخدم في عمل أنواع المكرونة المختلفة. [المترجم].

المستويات التي تقدم إلى القطاع الصناعي، وتوجد لدى المغرب وتونس مستويات عالية جدا من الحماية الزراعية (Breisinger et al. 2010, table 4).

وتقدم تونس مثالا جيدا على مجموعة التدخلات السياسية التي تستمر في القطاع الزراعي (African Development Bank 2012)، وتستخدم نظامين سعريين لدعم دخل المزارعين. فأولا، تحدد الدولة الحد الأدنى لأسعار الضمان في بداية موسم النمو لبعض المنتجات مثل الحبوب والحليب، وعادة ما يكون أعلى من السعر العالمي. وثانيا، تدعم الدولة الأسعار بشكل غير مباشر للمحاصيل مثل بنجر السكر والتبغ، حيث تتدخل في السوق عن طريق هيئة تخزين عامة تُستخدَم للحث على زيادة الطلب وبالتالي إبقاء الأسعار مرتفعة، كما تشتري السلع في حالة وجود فائض بها. بالإضافة إلى أنها تقدم دعما للمدخلات مثل الأسمدة ومبيدات الآفات والمياه. ويدعم البنك الوطني الزراعي القروض لصغار ومتوسطي المزارعين. وتشمل حوافز الاستثمار، حوافز تُدفع مقدما تتراوح بين 7 و25 في المائة للإنتاج الزراعي، وإعفاء من ضريبة القيمة المضافة على المدخلات الزراعية، ووقودا مُعفًى من الضرائب. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من الانفتاح العام للتجارة وتطبيق برامج التكيف الهيكلي خلال عقدين من الزمن (1986 - 2004)، لايزال القطاع الزراعي محميًا بشدة من خلال التعريفة الجمركية والدعم. وفي العام 2005، بلغ متوسط التعريفات الجمركية على السلع الزراعية 67 في المائة مقارنة بمتوسط قدره 31 في المائة لجميع المنتجات وحد أقصى قدره 150 في المائة (African Development Bank 2012, p. 8). ولايزال تصدير بعض السلع، مثل الحبوب والأعلاف والدبس (المولاس)، وكعك البذور(*) (seed cakes)، خاضعا لسيطرة الحكومة.

وعلى الرغم من أن القطاع الزراعي التونسي كان مشوها إلى حد كبير، انخفضت هذه التشوهات منذ العام 1988، - باستثناء زراعة الأشجار - إذ انخفض معدل الحماية الفعلية للحبوب والماشية تدريجيا (African D eve lopment Bank 2012, graph 5). غير أن السياسات لاتزال متحيزة إزاء الصادرات الزراعية، حيث تدعم سياسات الأسعار الزراعية إنتاج الحبوب والإنتاج الحيواني لسوق الغذاء

(*) كعك البذور (Seed Cake) هو نوع من أنواع الكعك، يُصنع من بعض أنواع البذور مثل الكراوية والسمسم. [المترجم].

المحلي. ومن أجل حماية ضعفاء المستهلكين من ارتفاع تكاليف الغذاء المنتج محليا مقارنة بتكاليف الاستيراد التي لا تتوافر لها الحماية، يتعين على تونس استخدام صندوق التعويضات العامة لدعم السلع الأساسية مثل الحبوب وزيت الطهي والسكر والحليب لفئات مستهدفة من المستهلكين.

وقد أظهرت الدراسات التي أجرتها الإسكوا (ESCWA 2001) أيضا أن العديد من البلدان في المنطقة، مثل مصر والأردن ولبنان وسورية وفلسطين، استمرت في حماية قطاعها الغذائي المحلي خلال التسعينيات على الرغم من السياسات التي أوصت بها المنظمات الدولية، لاسيما بالنسبة إلى الحبوب[6].

ويشير التحليل السابق إلى أن الجغرافيا السياسية كانت عاملا رئيسيا، طوال القرن العشرين، يؤثر في المواقف تجاه الأمن الغذائي في العالم العربي، مما جعل كثيرا من المعارضين في المنطقة يترددون في الاعتماد بشكل كبير على الواردات الغذائية. وبالإضافة إلى الجغرافيا السياسية العالمية، فإن الضغوط والاهتمامات السياسية الإقليمية، هي أيضا من العوامل البارزة في منطقة معرضة للصراع بطبيعتها، لاسيما في سياق الاحتلال الإسرائيلي. ويمكن توضيح مواطن الضعف التي يخلقها نهج قائم على التجارة إزاء الأمن الغذائي في هذا السياق من خلال عدة أمثلة حديثة قدمها زريق (Zurayk 2012, p. 51)، حيث شجعت المنظمات الدولية المزارعين في غزة والضفة الغربية على التنويع في إنتاج الفراولة وزراعة أزهار القطف وفقا لمزاياها النسبية التي تتجسد في: العمالة الرخيصة غير النظامية؛ والاستخدام غير المستدام للمياه الجوفية؛ والعشوائي للمبيدات الخطيرة، وتصدير هذه المنتجات إلى إسرائيل، وهي التي غالبا ما يعاد تصديرها إلى الأسواق الأوروبية. وفي المقابل، تُستورَد المدخلات الغذائية والزراعية من إسرائيل. ومع ذلك، أدت عمليات إغلاق الحدود الإسرائيلية اللاحقة إلى تدمير سبل معيشة هؤلاء المزارعين الفلسطينيين الفقراء وتركهم جوعى.

كما يشير زريق إلى الآثار المدمرة على الزراعة في جنوب لبنان بسبب الغزو الإسرائيلي في العام 2006، والتهديد المستمر بإغلاق الحدود التي كانت تستخدمها سورية في الماضي. وفي الآونة الأخيرة، عطلت الحرب الأهلية في سورية المسالك التجارية الأردنية إلى دول الخليج الغنية بالنفط، التي كانت - تقليديا - السوق الرئيسية

للصادرات الزراعية الأردنية ذات القيمة العالية، لاسيما الفاكهة والخضر[7]. وتبين هذه الأمثلة أوجه القصور في توصيات المنظمات الدولية مثل البنك الدولي، بالسياسات الزراعية، والتي تستخدم نهجا اقتصاديا محضا، حيث تحاجج بأن هذه البلدان ينبغي أن تُصدِّر محاصيل نقدية عالية القيمة مقابل واردات الغذاء المهمة مثل الحبوب.

ويرى برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2010) أنه على الرغم من بطء وتيرة الإصلاح، فإن الإصلاحات المحدودة للقطاعات الزراعية التي اضطلعت بها دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منذ منتصف الثمانينيات وما بعدها، أسهمت في زيادة الإنتاجية الزراعية، حيث ارتفع نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج من متوسط سنوي بلغ قدره 0.1 في المائة فقط في الفترة 1964 - 1984 إلى 2.0 في المائة في الفترة 1984 - 2004 (ibid., figure 11). ومع ذلك، فقد تركز جزء كبير من نمو الإنتاجية هذا في ثلاثة بلدان فقط هي مصر وإيران والسودان، التي شكلت مجتمعة أكثر من 60 في المائة من نمو الإنتاجية، وهي حقيقة تثير في حد ذاتها شكوكا بشأن المدى الذي كان فيه إصلاحُ السياسات المضطلع به في مجموعة أكبر بكثير من البلدان، مسؤولا عن تحسين الإنتاجية.

ما بعد العام 2007: السيادة الغذائية

عملت العديد من الدول العربية على إعادة تقييم استراتيجياتها الخاصة بالأمن الغذائي نتيجة أزمة الغذاء العالمية التي بدأت في العام 2007، وتبني منهج يقوم على مفهوم السيادة الغذائية، والابتعاد عن المنهج القائم على التجارة نحو تأكيد جديد على الإنتاج المحلي، إلى جانب الاستحواذ على الأراضي في الخارج. وقد أوضحت الأزمة العالمية مرة أخرى أوجه القصور في المنهج القائم على التجارة، حيث يهيمن على أسواق الحبوب العالمية عدد صغير من البلدان المصدرة الرئيسية، وكثير من المصدرين الكبار يحدون من الصادرات.

وبالتزامن مع الربيع العربي، حينما تسلمت أنظمة جديدة السلطة في بلدان مثل مصر وتونس، كانت ثمة رغبة متزايدة في الحد من أوجه القصور المحتملة. وأسفر عصر العولمة أيضا عن تركيز تجاري للتجارة العالمية للغذاء، فضلا عن التركيز الجغرافي. والواقع أن 75 في المائة من التجارة العالمية في الحبوب واللحوم تقوم

بها - حاليا - أربع شركات ضخمة متعددة الجنسيات، ويشير إليها زريق بـ «الأربع الكبار» أو «أ. ب. ك. د» ABCD: آرتشرز ميدلاند Archers Midland، وبانج Bunge، وكارغيل Cargill، ودريفوس Dreyfus؛ لأنها تتحكم في تجارة الغذاء العالمية، وهذه الشركات تسيطر أيضا على نحو فعال على الأمن الغذائي العربي (Zurayk 2012, p. 60).

وتُعد إجراءات حكومة الإمارات العربية المتحدة نموذجا للنهج الجديد للأمن الغذائي، مع التركيز على الإنتاج المحلي وحيازة الأراضي في الخارج. ويُشجَّع المواطنون الإماراتيون على الاستثمار في الزراعة المحلية واستكشاف إمكانيات التنويع والابتكار. وبالإضافة إلى ذلك، يقدَّم الدعم للمواطنين الإماراتيين الذين يستثمرون في الزراعة في الخارج لدى البلدان «الصديقة» ذات الإمكانيات الزراعية القوية.

ومن حيث الاستراتيجية الأولى، تعمل إمارة أبو ظبي - التي تشغل 85 في المائة من أراضي دولة الإمارات العربية المتحدة - لتوزيع الأراضي الزراعية على المواطنين من دون مقابل، كما تدعم المدخلات الزراعية مثل البذور المحسنة والأسمدة والمبيدات بنسبة 50 في المائة (www.alittihad.ae). كما أُنشئت مراكز لجمع المحاصيل من أجل المزارعين، حيث يسلمونها بسعر مرتفع لتوزيعها لاحقا من قِبل الحكومة. وتقام حاليا تكنولوجيات زراعية جديدة مثل الزراعة الأحيائية (Aquaponics) - التي يُدمَج فيها استزراع الأسماك مع إنتاج الخضراوات تحت الصوبات الزراعية بحيث تخصب الأسماكُ المياهَ المستخدمة في الخضراوات - مع خطط لتكرار مثل هذه المشاريع في جميع أنحاء البلاد. كما يجري إدخال تكنولوجيات جديدة للري واستخدام المياه، وذلك للحد من استهلاك المياه في الزراعة المحلية.

وتقدم قطر مثالا آخر على الاستراتيجية الجديدة للسيادة الغذائية. ويهدف برنامج قطر الوطني للأمن الغذائي الذي أُطلق في نوفمبر 2009 إلى زيادة الإنتاج الغذائي المحلي والحصول على الأراضي في الخارج من أجل الحصول على الغذاء مباشرة. يقدم الفصل السادس تحليلا تفصيليا لمشاركة الدول العربية في الاستحواذ على الأراضي في الخارج، ويقدم الفصل السابع تقييما للمبادرات العربية الجديدة نحو مزيد من إنتاج الغذاء محليا.

من الاكتفاء الذاتي للغذاء إلى الاستحواذ على الأراضي في الخارج: دراسة حالة للمملكة العربية السعودية

تناولنا بإيجاز الطرائق التي تطورت بها استراتيجيات الأمن الغذائي في العالم العربي منذ أوائل السبعينيات من القرن الماضي، حيث الاعتماد الكبير على الواردات والفجوة الغذائية المتزايدة، تلتها محاولات الاكتفاء الذاتي الغذائي في السبعينيات والثمانينيات؛ وزيادة الاستراتيجيات المعتمدة على التجارة منذ منتصف الثمانينيات وما بعدها، مسترشدة في كثير من الأحيان بتوصيات المنظمات الدولية للسياسات التي تقدمها، وأخيرا، التوجه نحو السيادة الغذائية، مع زيادة الإنتاج المحلي والاستحواذ على الأراضي خارج البلاد؛ بعد أزمة الغذاء العالمية في 2007-2008. ونقدم الآن دراسة حالة للمملكة العربية السعودية عن تطور هذه الاستراتيجيات. وتجسد الحالة السعودية مثالا متطرفا على الفجوة الغذائية المتزايدة في السبعينيات من القرن العشرين واستراتيجية الاكتفاء الذاتي الغذائي في السبعينيات والثمانينيات. وتأتي المملكة أيضا في صدارة البرامج الأخيرة للاستحواذ على الأراضي، وذلك لتأمين احتياجاتها الغذائية إثر أزمة الغذاء العالمية في الفترة 2007 - 2008، وعلى هذا النحو فإنها تقدم دراسة حالة فريدة وثرية بالمعلومات.

تجسد المملكة العربية السعودية حالة متطرفة لندرة المياه في المنطقة العربية، وتشغل المملكة 80 في المائة من شبه الجزيرة العربية، وهي ثانية أكبر دولة عربية من حيث مساحة الأراضي بعد الجزائر. ليست لديها أي بحيرات أو أنهار، كما تتسم بمستوى منخفض جدا من الأمطار غير المنتظمة - في معظم أنحاء البلاد - بمتوسط سنوي لهطول الأمطار قدره 106.5 ملليمتر، ولا يصنف سوى 0.6 في المائة من مساحة الأراضي على أنها أراض صالحة للزراعة، ومن ثم فإن الزراعة تكاد تكون معتمدة كليا على مياه الري.

وقد كانت مساحة الأراضي الصالحة للزراعة قبل اكتشاف النفط أقل من 350 ألف هكتار، وفي العام 1961 بلغ عدد السكان 4.2 مليون نسمة فقط (الجدول 3-3). وكانت الماشية تُربَّى بالمشاركة بين المجتمعات المستقرة والبدو الرحل، فالأراضي الصالحة للزراعة المحدودة وندرة الأراضي العشبية تعني أن البدو يربون مواشيهم وفقا لنمط الترحال. وقد شهدت الزراعة وتربية الماشية تغييرات طفيفة حتى السبعينيات، بيد أن

طريقة الحياة البدوية تراجعت في السبعينيات من القرن الماضي، وتدهورت الزراعة كذلك بسبب الافتقار إلى الاستثمار، وازداد التحضر والواردات الزراعية.

ازدادت الفجوة الغذائية في السعودية (أي الفرق بين الاستهلاك المحلي والإنتاج المحلي) خلال السبعينيات، بشكل كبير. ويرجع ذلك إلى عدد من التغيرات الهيكلية في كل من طلب وعرض الغذاء، والتي تُعد انعكاسا للتغيرات في المنطقة العربية بشكل عام. وقد أدى النمو السكاني السريع إلى زيادة الطلب على الغذاء – فبين العامين 1961 و1980 زاد عدد السكان إلى أكثر من الضعف، حيث زادت من 4.2 مليون إلى 9.6 مليون نسمة، ويُعزَى ذلك إلى ارتفاع معدلات المواليد، فضلا عن الزيادة الهائلة في عدد العمال المهاجرين لتغذية الطفرة الناجمة عن النفط في الاقتصاد السعودي. وفي الوقت نفسه، ارتفعت مستويات الدخل بسرعة، وذلك نتيجة للازدهار النفطي الناجم عن تضاعف أسعار النفط في العام 1973 من قبل منظمة الدول المصدرة للنفط (أوبك) في أعقاب حرب الشرق الأوسط في أكتوبر 1973 وأيضا ارتفاع أسعار الأوبك في العام 1979.

وقد ارتفعت عوائد النفط الخام السعودي من 1.58 مليار دولار إلى 94 مليار دولار بين العامين 1970 و1981، كما ارتفع الناتج المحلي الإجمالي لكل نسمة من 7636 دولارا أمريكيا إلى 15685 دولارا أمريكيا (انظر الجدول 2-2 في الفصل الثاني) (ارتفع الناتج المحلي الإجمالي الاسمي بالعملة المحلية من 22565 مليون ريال إلى 546602 مليون ريال بين 1970 و1980). وأدت هذه الزيادة السريعة في الدخل إلى زيادة الطلب على الغذاء فضلا عن التحول في الطلب على الأغذية ذات القيمة الغذائية الأعلى مثل اللحوم ومنتجات الألبان. وفي الوقت نفسه كان إهمال الزراعة، بجانب التحضر، يعني أن إنتاج الغذاء المحلي لا يمكن أن يواكب الزيادة السريعة في الطلب، وبالتالي ستتسع الفجوة الغذائية.

قررت السلطات السعودية الشروع في حملة طموحة لتحقيق الاكتفاء الذاتي من الغذاء في أواخر السبعينيات، حيث قررت أن استراتيجياتها المفضلة لضمان الأمن الغذائي تكون من خلال الإنتاج المحلي. واستند التعهد الذي بدأته وزارة الزراعة والمياه في العام 1978 إلى شعار «الأمن الغذائي والاكتفاء الذاتي بأي ثمن». ومرة أخرى يعكس ذلك تحولا في الاستراتيجية في المنطقة العربية برمتها، حيث اتخذت

الجدول (3-3): السكان السعوديون، واستخدام الأراضي والمياه، وإنتاج بعض المحاصيل الزراعية للأعوام 1961 و1973 و1980 و1985 - 2000

		الحبوب		الخضراوات		الفاكهة		البرسيم		اللحوم ما عدا الأسماك	اللبن (ألف طن)	استخدام المياه (مليار م^3)	المساحة الكلية (ألف هكتار)
	السكان بالمليون	المساحة (ألف هكتار)	الإنتاج (ألف طن)	المساحة (ألف هكتار)	الإنتاج (ألف طن)	المساحة (ألف هكتار)	الإنتاج (ألف طن)	المساحة (ألف هكتار)	الإنتاج (ألف طن)				
1961	4.2	غ.م	361	غ.م	216	غ.م	186	غ.م	360	38	97	غ.م	1343أ
1973	6.6	201	113	18	399	38	355	29	344	81	217	غ.م	1373أ
1980	9.6	455	267	53	756	72	470	29	388	74	349	7.472	609
1985	12.2	634	2191	93	1443	75	686	145	2134	303	414	11.607	946
1986	12.9	643	2463	87	1281	78	714	139	2036	380	432	11.71	947
1987	13.6	718	2934	99	1911	82	781	163	2405	396	150	13.053	1062
1988	14.2	898	3695	98	1953	82	817	168	2395	423	451	14.814	1246
1989	14.9	968	3950	105	1894	88	848	166	2294	400	475	15.682	1327
1990	15.4	978	4138	109	1900	91	804	201	2106	404	516	16.513	1379
1991	15.8	1090	4575	106	1904	96	834	227	2514	410	520	18.384	1519
1992	16.1	1125	4704	124	2073	103	899	219	2425	428	548	18.949	1571
1993	16.4	1133	5044	125	2181	113	951	226	2435	470	587	19.642	1596
1994	16.7	1071	4861	134	2289	118	988	273	2784	511	633	20.165	1596
1995	17.1	708	2671	159	2692	130	1052	305	3069	544	698	19.088	1302
1996	17.6	566	1934	156	2631	139	1090	313	3157	552	749	18.718	1173
1997	18.2	659	2340	162	2599	146	1150	297	2929	608	516	*18.663	1263
1998	18.9	624	2204	120	2166	147	1149	239	3200	552	883	*18.054	1130ب
1999	19.6	690	2474	91	1875	191	1153	234	3606	577	937	*18.303	1226ب
2000	20.4	620	2168	91	1926	193	1189	217	3262	643	1039	غ.م	1120ب

ملاحظات: البيانات التي تحمل علامة "أ" مستخلصة من قاعدة البيانات الإحصائية لمنظمة الأغذية والزراعة، والبيانات التي تحمل علامة "ب" هي من الكتاب الإحصائي السنوي السعودي، 2001، ص. 511 [Saudi Statistical Yearbook (SSY), 2001, p. 511] وجميع البيانات الأخرى من وزارة الزراعة والمياه [Ministry of Agriculture and Water (MAW)]، كما قدمها علي بن سعد الطخيس، نائب الوزير، 2002، الجداول 4 و 5 و 6. [A. S. Altukhais, Vice Minister, 2002, tables 4, 5, and 6].

* تقديرات أولية من وزارة الزراعة والمياه.

المصدر: Elhadi 2004. table 1.

العديد من البلدان الأخرى قرارا مماثلا لزيادة الإنتاج الغذائي المحلي في مواجهة تزايد الفجوة الغذائية والاعتماد المتزايد على الواردات. ومع ذلك، كانت السياسة السعودية - إلى حد بعيد - أكثر جرأة وتكلفة، من الناحيتين المالية والبيئية. وهناك العديد من العوامل التي تساعد على تفسير هذا التغيير في السياسة السعودية، وبعضها يتمثل في الفجوة الغذائية المتزايدة - الشائعة في المنطقة العربية ككل - وبعضها الأكثر تحديدا يُعزَى للسياسة الداخلية السعودية بحد ذاتها.

وقامت حكومة الخَرج بتمويل وإنشاء مزرعة كبيرة قبل المبادرات السعودية لتحقيق الاكتفاء الذاتي من الغذاء، وذلك في الفترة 1937-1938. وكان الهدف هو أن تكون بمنزلة مزرعة نموذجية للمساعدة في مضاعفة الإنتاج الزراعي عن طريق الزراعة الآلية، بالإضافة إلى أنها شكلت جزءا من سياسات توطين البدو، وبالتالي تخويل النفوذ للسكان عن طريق تحويل السعودية من مجتمع قبلي بدوي إلى اقتصاد زراعي ودولة قومية حديثة. وفي العام 1925، ألغيت السيطرة القبلية الجماعية على أراضي الرعي، وبحلول ستينيات القرن الماضي كان لدى الدولة بنك زراعي يمكن أن تستخدمه لتخصيص الأراضي من الستينيات إلى الثمانينيات كجزء من كل من برنامجها في الاكتفاء الذاتي الغذائي، وسياسات حصولها على الدعم من جماعات معينة. وقد دُعمت مزرعة الخرج بمساعدة فنية من الولايات المتحدة من أجل نقل أساليب الزراعة الصحراوية كما تمارس في أريزونا ونيومكسيكو وجنوب كاليفورنيا إلى ظروف مناخية مماثلة في المملكة العربية السعودية.

ويحدد الحاج (Elhadj 2004) الأسباب المختلفة التي دعت السلطات السعودية إلى تشجيع إنتاج الغذاء المحلي في أواخر السبعينيات من القرن الماضي، والتي كان أحدها الرغبة في الاكتفاء الذاتي الغذائي. حيث تعني الفجوة الغذائية الكبيرة والمتزايدة أن البلد أصبح يعتمد بصورة متزايدة على الواردات الغذائية، مما يجعلها عرضة لتقلبات العرض، والاعتماد على الدول الأجنبية من أجل الغذاء. وقد أصبح هذا الأمر مسألة خاصة عقب تهديدات الإدارة الأمريكية بوقف الإمدادات الغذائية الأمريكية كرد فعل على تضاعف أسعار النفط في العام 1973 بسبب سياسات التسعير والتصدير التي وضعتها الأوبك (Woertz 2013). وفضلا عن ذلك، مثلت استراتيجية الاكتفاء الذاتي الغذائي دعوة قومية تبين أن السعودية يمكن أن

تتحكم في مصيرها الاقتصادي. وترددت هذه الدوافع في المبادرات الحالية للسيادة الغذائية في المنطقة العربية. وهي مشابهة للمفهوم الأمريكي «أمن النفط» والبرنامج الياباني للاكتفاء الذاتي من الأرز.

عامل آخر أسهم في إطلاق مبادرة الاكتفاء الذاتي الغذائي هو دراستان مفصلتان أعدتهما وزارة الزراعة والمياه في أوائل الثمانينيات خلصتا إلى وجود احتياطيات مائية أكبر بكثير مما كان مقدرا من قبل (Altukhais 2002, p. 11). وقد يكون العامل الخامس هو الرغبة في توطين الأراضي وتوطيد سلطة الحكومة بالقرب من الحدود غير المحددة تحديدا جيدا، فضلا عن وقف الآثار المزعزعة للاستقرار المحتمل نتيجة التحضر السريع.

ولا يتفق ڤورتس (Woertz 2013) مع الحاج في أن السبب الذي طرحه الحاج بأن الاكتفاء الذاتي في سبعينيات القرن الماضي كان رغبة في توطين البدو، على عكس البرامج السابقة مثل الخرج في الأربعينيات والخمسينيات. ويقترح بدلا من ذلك أن يكون الدافع وراء ذلك جزئيا هو تشجيع التنمية الريفية من أجل توفير الوظائف الريفية، ووقف التوسع الحضري الذي بدأ في خلق الأحياء العشوائية الفقيرة. وبالإضافة إلى ذلك، كانت هناك رغبة في الحفاظ على القيم الأخلاقية والتراث الثقافي للمناطق الريفية. وفي هذا الصدد، يرى أن البرنامج فشل لأن المزارع الجديدة لم تكن في المناطق الزراعية التقليدية، ولكن في المناطق غير المأهولة فوق طبقات المياه الجوفية الأحفورية في نَجْد والشمال. وبالإضافة إلى ذلك، وفرت المزارع الجديدة فرص عمل قليلة للسعوديين، في حين هيمن العمال الآسيويون والمديرون الغربيون وشركاء المشاريع المشتركة، وبحلول العام 2011، كان 1.8 في المائة فقط من القوى العاملة الزراعية يتألفون من السعوديين الذين كانوا لا يقبلون الأجور الزهيدة والأعمال المتدنية.

واستندت حملة الاكتفاء الذاتي الغذائي في السعودية إلى الميكنة الواسعة، واستخدام البذور الهجينة، والأسمدة المعدنية لإنتاج القمح، فضلا على تطوير المزارع الصناعية للإنتاج الحيواني. وكان كل ذلك مدعوما بنظم الري الكبيرة التي ترعاها الدولة في الصحراء، مثل مشروع الري والصرف على نطاق واسع في الأحساء الذي أنجز في العام 1971، مع التركيز بشكل خاص على إنتاج القمح على نطاق

واسع، كما بُنِيَ أو أُعيد تأهيل العديد من السدود في غرب البلاد، ولكن معظم مياه الري جاءت من آبار الضخ.

وقد استُخدم البنك الزراعي العربي السعودي، الذي أنشئ في العام 1963، لتوفير تمويل زهيد للمزارعين، في حين استُخدم قانون توزيع الأراضي العامة للعام 1968 لتخصيص بعض الأراضي لهذه المشاريع. وفي العام 1989 أعيد توزيع أكثر من 1.5 مليون هكتار بهذه الطريقة. وقد ازدادت المساحة المروية منذ العام 1975 وما تلاه بشكل كبير، حيث تزايدت من 375 ألف هكتار لتصل إلى ذروتها في العام 1993، وبلغت 1596000 هكتار، وبعد أن خُصِّص 71 في المائة من هذه الأراضي لإنتاج الحبوب (الجدول 4 - 3)؛ ازداد إنتاج القمح زيادة كبيرة خلال هذه الفترة، حيث ارتفع من 64 ألف طن في 1973 إلى 4124000 طن في ذروتها في العام 1992.

ولم تُعزَ الزيادة في إنتاج القمح فقط إلى التوسع في الأراضي المخصصة لزراعة القمح؛ بل أيضا إلى زيادة الغلة بنسبة 35 في المائة بين العامين 1983 و1990. ومنذ أواخر السبعينيات من القرن الماضي، ازدادت حملة الاكتفاء الذاتي السعودي. وفي العام 1978 وُفِّر للمزارعين أدنى سعر ضمان للقمح، وأدير هذا العرض من قبل وكالة مشتريات مركزية، وهي: مؤسسة صوامع الحبوب ومطاحن الدقيق، التي أنشئت في العام 1972، وفي العام 1979 قدمت الحكومة سعر الضمان لشراء القمح بلغ 933 دولارا أمريكيا للطن، وهو ما يزيد على ستة أضعاف سعر السوق العالمية آنذاك. وبلغ معدل الحماية الفعلي 1500 في المائة للأثر المشترك لأسعار دعم المنتجين وإعانات المدخلات (Woertz 2013, p. 77). وقد زادت القروض المعفاة من الفائدة من البنك الزراعي العربي السعودي، من 5 ملايين دولار أمريكي في العام 1971 إلى أكثر من مليار دولار أمريكي في العام 1983، كما عملت على إعادة توزيع الأراضي للمزارع الجديدة.

كما ارتفع إنتاج المواد الغذائية والأعلاف الحيوانية الأخرى، والتي تضم الخضراوات والفاكهة والبرسيم واللحوم والحليب، ارتفاعا ملحوظا من السبعينيات من القرن الماضي (راجع الجدول 3 - 3). فعلى سبيل المثال، استُثمر أكثر من مليار دولار أمريكي في تطوير صناعات الألبان، حيث أنشئت واحدة من أكبر مزارع الألبان في العالم، لتصدير الحليب المبستر عالي الجودة إلى الدول العربية الأخرى، وتتحمل

الجدول (4 - 3): تأثير الدعم في زراعة القمح والشعير 1973 - 2000

	المساحة الكلية للأراضي المروية (ألف هكتار)	منها: جميع أراضي الحبوب (ألف هكتار)	جميع الحبوب المزروعة (ألف طن)	منها: (1) الشعير (ألف طن)	منها: (2) القمح (ألف طن)	القمح بالنسبة للحبوب (%)	قمح تم شراؤه بواسطة م.ص.ح.م.د** (ألف طن)	الإجمالي المدفوع للقمح [مليون ر.س(*)]	المدفوع لكل طن القمح بواسطة م.ص.ح.م.د [د.أ(*)]	دعم م.ص.ح.م.د المحسوب للقمح والشعير [مليون ر.س(*)]
1973	*373	201	113	11	64	56.6				
1974	*375	414	300	15	153	51				
1975	*375	347	289	17	132	45.7				
1976	*390	432	283	12	93	32.9				
1977	*390	393	295	14	125	42.4				
1978	*400	406	302	15	120	39.7				
1979	*500	434	350	13	150	42.9	18	61	1009	45
1980	609	455	267	5	142	53.2	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م
1981	575	276	295	6	187	63.4	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م
1982	597	264	489	5	417	65.3	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م
1983	731	320	876	2	817	93.3	غ.م	غ.م	غ.م	غ.م
1984	783	450	1447	2	1402	96.9	1347	4248	841	2775
1985	946	634	2191	4	2135	97.4	2030	4060	548	2004
1986	947	643	2463	121	2290	93	2132	4260	533	3239
1987	1062	718	2934	154	2649	90.3	2419	4835	533	4037
1988	1254	898	3695	285	3276	88.7	3128	5979	506	4829
1989	1326	968	3950	335	3452	87.4	3208	5936	493	4256
1990	1379	978	4138	372	3580	86.5	3584	6697	498	5087
1991	1520	1090	4575	407	4035	88.2	3861	7230	499	6005
1992	1571	1125	4704	417	4124	87.7	3460	6632	511	5280
1993	1596	1133	5044	1421	3430	68	2980	5696	510	5269
1994	1596	1071	4861	2010	2646	54.4	2557	4870	508	5001
1995	1302	708	2671	794	1648	61.7	1648	3296	533	2536
1996	1173	566	1934	500	1200	62.1	1200	1800	400	853
[illegible]	1263	659	2340	315	1795	76.7	1795	2692	400	1005
1998	***1130	624	2204	250	1734	78.7	1734	2602	400	1253
1999	***1226	690	2474	192	2046	82.7	1736	2604	400	1052
2000	***1120	620	2168	118	1787	82.4	1750	2625	400	935
الإجمالي 1984 2000			(أ) 53793	7697	43229		40569	76062		55416

ملاحظات: * قاعدة البيانات الإحصائية لمنظمة الأغذية والزراعة. [FAO Statistical Database.]

** وزارة التخطيط السعودية (2003). [Saudi Ministry of Planning (2003).]

*** الكتاب الإحصائي السنوي السعودي (2002). [Saudi Statistical Yearbook (2002).]

جميع البيانات الأخرى من وزارة الزراعة والمياه السعودية كما هو موضح من قبل، والتي أشار إليها نائب الوزير، علي بن سعد الطخيس (2002). [A. S. Altukhais (2002).]

(أ) تشمل جميع الحبوب بما فيها الذرة الرفيعة والدخن والذرة.

غ. م = بيانات غير متاحة.

المصدر: Elhadj 2004, table 2.

* م. ص. ح. م. د اختصار يقصد به: مؤسسة صوامع الحبوب ومطاحن الدقيق، و ر.س = ريال سعودي، و د.أ = دولار أمريكي. [المترجم].

الحكومة كامل تكلفة استيراد الماشية إلى المملكة، وتتلقى أعلاف الشعير دعما سخيا بحيث نمت صناعة الثروة الحيوانية بشكل كبير. ونتيجة لتوسع الزراعة، ارتفعت مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي من قيمة لا تذكر إلى 8 في المائة بحلول العام 1990، مما أدى إلى درجة من التنويع الاقتصادي. كما أدى النمو في إنتاج الغذاء إلى حفز الإنتاج الصناعي في شكل صناعات تجهيز زراعية مثل مطاحن الدقيق والقمح ومنتجات الألبان، فضلا على إقامة روابط مختلفة مع صناعات الأسمدة والمبيدات والبلاستيك (للبيوت المحمية).

وتجاوزت الزيادة السريعة في إنتاج الحبوب (بصورة أساسية القمح) احتياجات الاستهلاك المحلي (حيث بلغ عدد السكان 16.1 مليون نسمة فقط في العام 1992)، وكانت تفوق قدرة البلد على التخزين، بحيث تجاوزت هدف الاكتفاء الذاتي بكثير. ونتيجة لذلك، انتهت السلطات السعودية إلى تصدير القمح بخسارة مالية ضخمة - وبحلول العام 1993 كانت السعودية ثالث أكبر مصدر للقمح في العالم (Richards and Waterbury 2006; Altukhais 2002, p. 12). وفي هذا الصدد نقتبس ما قاله الحاج (Elhadj 2004, p. 8): «في غضون عقد من الزمان، انتهت الصحراء إلى أن تكون منتجا رئيسيا للقمح على مستوى العالم».

وقد جاء النجاح السعودي في الاكتفاء الذاتي من الحبوب إثر تكلفة مالية باهظة تجسدت في أنواع مختلفة من الدعم الحكومي وخاصة لأسعار إنتاج المحاصيل. فعلى سبيل المثال، اشترت الحكومة محصولي القمح والشعير، عن طريق مؤسسة صوامع الحبوب ومطاحن الدقيق، من المزارعين بسعر أعلى من سعر الاستيراد. وبالرجوع مرة أخرى إلى الجدول (4 - 3) الذي يظهر أنه بين العامين 1979 و1991 (عندما بلغت تكلفة الدعم ذروتها) ارتفعت تكلفة دعم أسعار منتجي القمح والشعير من 45 مليون ريال إلى 6005 ملايين ريال[8]. وقد قدر الحاج (Elhadj 2004) أن التكلفة الإجمالية لهذه الإعانة بين العامين 1980 و2000 بلغت 55.416 مليون ريال (أي ما يعادل 14.8 مليار دولار لدى هيئة النقد العربي السعودي بسعر صرف متوسط قدره 3.745 ريال إلى الدولار الأمريكي الذي كان سائدا من العام 1986).

أما النوع الثاني من تكلفة الدعم الحكومي، فكان في هيئة دعم على مختلف

المدخلات الزراعية مثل البذور والأسمدة والآلات والقروض، وتلقت الأسمدة والمضخات وإدارة الآبار والآلات والأعلاف الحيوانية دعما يصل إلى 50 في المائة، في حين دعمت معدات الألبان والدواجن بنحو 30 في المائة. وفي الفترة بين العامين 1984 و2000، حصلت الحكومة على قروض مدعومة من البنك الزراعي بقيمة 1.9 مليار دولار لمساعدة المزارعين على شراء المحركات والمضخات لاستخراج المياه الجوفية وغيرها من الآلات الزراعية.

وخلال الفترة نفسها، وُفِّر دعم للدواجن بقيمة 1.04 مليار دولار أمريكي، كما وُفِّر دعم مباشر آخر لبعض المدخلات مثل الكهرباء لمضخات الري، والوقود للآلات والمضخات الزراعية. ويتمثل الدعم غير المباشر في تكاليف تشغيل واستهلاك وصيانة مشاريع البنية التحتية الحكومية لدعم المشروعات الزراعية، مثل قنوات الري واستصلاح الأراضي وخطط الصرف وبناء الطرق والسدود. فعلى سبيل المثال يقدر إجمالي استثمار رأس المال الحكومي في المشاريع الزراعية بين العامين 1975 و2000 بقيمة 9.4 مليار دولار أمريكي (Elhadj 2004, p. 15).

وقد لخص الحاج (Elhadj 2004, table 3) التكاليف التقديرية للاكتفاء الذاتي من الغذاء السعودي من حيث الإنفاق الحكومي وكذا القطاع الخاص على الاستثمار الرأسمالي وتكاليف الإنتاج السنوية في الجدول (5 – 3). ووفقا له (Elhadj 2004, p. 18)، فإن إجمالي الإنفاق على الزراعة البالغ 83.64 مليار دولار أمريكي عمل على إتاحة الإنتاج المحلي من الأغذية التي كان يمكن استيرادها بأقل من 40 مليار دولار أمريكي. بالإضافة إلى ذلك فإن تكلفة المشروع فيما يخص المياه كانت ضخمة، لـ 300 مليار متر مكعب من الموارد المائية غير المتجددة بشكل أساسي.

ويشكل استخدام المياه غير المتجددة، والتي تُعد المصدر الرئيسي للمياه في المملكة العربية السعودية، باعثا على القلق بشكل خاص، مثل التكلفة البيئية لمشروع الاكتفاء الذاتي الغذائي. فلم يسهم ذلك في الانخفاض الكبير لوفرة المياه وتجفيف طبقات المياه الجوفية فقط، بل أدى أيضا إلى تدهور كبير في نوعية المياه. كما أفضى سوء الصرف والاستخدام غير الرشيد للأسمدة والمبيدات غير العضوية إلى تلوث التربة والمياه الجوفية المتبقية.

وقد كان المشروع الزراعي السعودي غير مناسب من الناحية الاقتصادية، نظرا

الجدول (5 – 3): إجمالي تكلفة المشروعات الزراعية السعودية 1984 - 2000 (مليار دولار أمريكي)

	استثمار رأس المال	نفقات التشغيل السنوية	الدعم الحكومي السنوي لأسعار المنتجين	الدعم الحكومي السنوي للأغراض الزراعية العامة	الإجمالي
الحكومة	9.4	1.3	0.925	0.184	
القطاع الخاص	8.5	1.7	غ. م	غ. م	
الإجمالي	17.9	*48	*14.8	*2.94	83.64

ملاحظات: لا يشمل ذلك تكلفة دعم القروض، أو الوقود والكهرباء، وتكلفة الأراضي التي تمنحها الحكومة، والتكلفة التي تتحملها الحكومة لإدارة المشروع الزراعي، أو تكلفة التخلي عن الأراضي المروية.

غ. م = بيانات غير متاحة.

المصدر: Elhadj 2004, table 3.

تنويه: علامة * وضعها المترجم بجانب الأرقام حيث تمثل هذه الأرقام الإجمالي خلال 16 عاما، أي مجموع العمود مضروبا في 16، وهو ما لم تشر إليه مؤلفة الكتاب. [المترجم].

إلى ندرة المياه والأراضي الصالحة للزراعة، ونظرا إلى أنه أنفق ما يقرب من 84 مليار دولار أمريكي على إنتاج أغذية تقل قيمتها عن 40 مليار دولار أمريكي. وكان إنتاج القمح بشكل خاص غير مناسب، حيث كان يحتاج إلى 1000 متر مكعب من المياه لإنتاج طن واحد فقط، مما اضطر الحكومة إلى دفع 502 دولار أمريكي للمزارعين للطن الواحد في المتوسط بين العامين 1984 و2000، بينما كان سعر الاستيراد يعادل 120 دولارا أمريكيا لكل طن، وكذلك كان إنتاج اللحوم للاستهلاك المحلي وللتصدير أيضا استخداما غير اقتصادي إطلاقا للمياه؛ لأنه يتطلب نحو 16 ألف متر مكعب من المياه لإنتاج طن واحد من اللحوم (Allan 2001, p. 39). واستخدمت الزراعة في حملة الاكتفاء الذاتي الغذائي في السعودية نحو 85 في المائة من استهلاك المياه في المملكة، واستخدم القمح وحده 45 في المائة منها.

وبالإضافة إلى أن السعودية سادس أكبر مصدر للقمح في العالم، فإنها تصدر البرسيم أيضا إلى الأسواق المجاورة، والذي يتطلب ستة أضعاف كمية المياه كالقمح، فضلا على الحيوانات الحية واللحوم. هذا النمط من الصادرات يضرب عرض الحائط بالمفهومَ الكلاسيكي الجديد للميزة النسبية في تحديد نمط التصدير والاستيراد في

البلاد، فضلا على أنه يخالف مفهوم «الآن» لتجاره المياه الافتراضية (Allan 1998, 2001) الذي وفقا له، ينبغي على البلدان التي تعاني ندرة شديدة في المياه أن تستورد (ولا تصدر بالطبع) المنتجات كثيفة استخدام المياه؛ أي يجب على البلد أن يستورد المياه الافتراضية المتضمنة في السلع[9]. وقد قدر الحاج (Elhadj 2004, p. 8) صادرات السعودية في الفترة بين العامين 1997 و2001، والتي بلغت 12.44 مليار متر مكعب من المياه في كل من البرسيم واللحوم والفاكهة والخضروات (لا يشمل هذا الرقم صادرات القمح)، والتي كان من شأنها أن تكون أكثر من كافية لتلبية إجمالي الاحتياجات المنزلية للفترة ذاتها.

وفي أوائل التسعينيات، مثّل المشروع الزراعي السعودي عبئا ثقيلا باستنزافه النفقات الحكومية في وقت كانت فيه الميزانية تحت الضغط بسبب حرب الخليج الأولى في العام 1991 وبسبب انخفاض عوائد النفط منذ منتصف الثمانينيات. وفي الفترة بين العامين 1984 و1992 بلغ العجز المالي 130 مليار دولار، ولم تتمكن الحكومة في بعض السنوات من الوفاء بالتزاماتها تجاه المزارعين والمتعاقدين معها. وبالإضافة إلى ذلك، كانت هناك مخاوف متزايدة بشأن الطلب غير المستدام على المياه من برنامج القمح، واستجابة لهذه المخاوف عُكست سياسة دعم القمح في العام 1991، مع تقليص أسعار المنتجين المدعومة تدريجيا عاما بعد عام، وبدأت في العام 1993 بالشراء بنظام الحصص على الرغم من أن خطة التنمية الخامسة في 1990 - 1995 حلت محل سياسة القمح من خلال سياسة تشجيع إنتاج الشعير كعلف الماشية، مما أدى إلى زيادة سريعة في الإنتاج (انظر الجدول 4 - 3). ومع ذلك، وبحلول أوائل العام 2000، أُقر أيضا بعدم كفاءة إنتاج الشعير، وفي العام 2003 أُوقف الدعم بالفعل.

وأفضى تقليص الدعم إلى انخفاض كبير في الإنتاج وفي مساحات الأراضي المخصصة لإنتاج الحبوب. وبين العامين 1991 و1996 تُخلِّي عن 76 في المائة من مزارع القمح، وانخفض إنتاج القمح بنسبة 70 في المائة (الجدول 4 - 3). ثم توقفت السعودية في العام 1996 عن تصدير القمح. ومن سوء الطالع أنه على الرغم من انخفاض المساحة المخصصة للري بنسبة 23 في المائة بين العامين 1993 و1999، فإن استخدام مياه الري انخفض بنسبة 9 في المائة فقط؛ بسبب تحويل المياه التي

وُفِّرت بتقليل إنتاج الحبوب، إلى زيادة إنتاج البرسيم واللحوم ومنتجات الألبان والحيوانات الحية - وجميعها أكثر كثافة في استخدام المياه - والتي لاتزال تصدر. والواقع أن قطع إعانات الحبوب لم يكن تخليا عن مبادرة الاكتفاء الذاتي الغذائي، أكثر من كونها محاولة للتنويع الزراعي في محاصيل ومنتجات غذائية أخرى، وهي التي لايزال الكثير منها يصدر.

وحققت مبادرة الاكتفاء الذاتي الغذائي السعودي مكاسب اقتصادية هائلة للنخبة، التي استفادت من الاستخدام السخي لإيرادات النفط لدعم الزراعة المحلية. واستفاد من المشروع أيضا مستوردو الآلات والمعدات والمدخلات الأخرى. غير أن المناطق الزراعية التقليدية لم تستفد كثيرا من دعم الدولة للزراعة، حيث أنشأت الأخيرة مزارع واسعة النطاق تؤدي إلى نظام زراعي ذي مستويين. ومع مناسيب المياه المنخفضة، تطلب الأمر آبارا أعمق، وتوفير مضخات الأعماق للوصول إلى الماء، والتي لا يمكن لكثير من صغار المزارعين تكبد نفقاتها، ومن ثم فقدوا موارد رزقهم.

وعلى الرغم من أن مشروع الاكتفاء الذاتي جعل السعودية مكتفية ذاتيا بصورة مؤقتة في بعض أنواع الأغذية، لاسيما الحبوب، فإنه لم يجعل البلد أكثر استقلالية وأمنا بالضرورة، لأن المشروع الزراعي كان شديد التطلب لرؤوس أموال ضخمة، ويعتمد اعتمادا كبيرا على المعدات المستوردة والأسمدة والعمالة. وعلاوة على ذلك، ترك المزارعون محاصيل أخرى لمصلحة القمح المدعوم، مما أدى إلى زيادة الواردات الغذائية الأخرى مثل الخضراوات. وقد تصاعد الطلب على الطاقة من أجل المياه الزراعية التي تُحَلل، ولحفر وضخ الآبار العميقة، وجرى تجفيف العديد من طبقات المياه الجوفية التي توفر المياه الأحفورية غير المتجددة.

واعترافا منها بالتكاليف الاقتصادية والبيئية الباهظة للاكتفاء الذاتي من الغذاء، أعلنت السلطات السعودية في 8 يناير من العام 2008 مبادرة الملك عبدالله للاستثمار الزراعي السعودي في الخارج. وكانت هذه المبادرة أسلوبا جديدا واسع النطاق للأمن الغذائي في المملكة. وتضمن ذلك التخلي رسميا عن حملة الاكتفاء الذاتي الغذائي واستبدالها باستيراد القمح وتوسيع القدرة على تخزين الحبوب، إلى جانب سياسة جديدة للحصول على الأراضي في الخارج من أجل توفير الاحتياجات الغذائية بشكل مباشر.

وذكر الإعلان أنه بحلول العام 2016 ستُستَورد احتياجات البلاد من القمح بالكامل للاستهلاك، وسيُتَخلّص من مشتريات القمح من المزارعين المحليين تدريجيا عن طريق تخفيض حصص الشراء بنسبة 12.5 في المائة كل عام حتى 2016[10]، كما ألغيت التعريفات الجمركية على الحبوب تماما. ومع ذلك، لايزال يتعين دعم الزراعة من خلال تشجيع المحاصيل ذات القيمة العالية مثل الفاكهة والخضراوات وتربية الأحياء المائية مثل مزارع الروبيان، واستخدام البيوت المحمية، وإعادة تدوير مياه الصرف الصحي، والري بالتنقيط، مع تخصيص 28 مليار دولار للمشاريع الزراعية المحلية حتى العام 2020. وفي عزوفها عن مبادرة الاكتفاء الذاتي الغذائي، تختلف المملكة العربية السعودية عن العديد من الدول الأخرى التي أعلنت تدابير لزيادة الإنتاج الغذائي المحلي عقب أزمة الغذاء العالمية في 2007 - 2008.

وجادل الحاج (Elhadj 2004) بأن السعي إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي في المملكة العربية السعودية أمر بعيد المنال، ومن ثم كان إعلان العام 2008 لا مفر منه، حتى في الوقت الذي كانت فيه فكرة السيادة الغذائية تمثل العملة الرابحة في المنطقة. وحتى لو أنفقت كميات ضخمة من عوائد النفط على استمرار المشروع، فإن النمو السريع للسكان - حيث إن للمملكة العربية السعودية معدل نمو يعد من بين أعلى معدلات النمو في العالم بنحو 2.5 في المائة سنويا – يعني أنه بحلول العام 2025 يقدر أن يصل عدد السكان إلى أكثر من 40 مليونا. والحقيقة أن البلد يعتمد إلى حد كبير على احتياطيات محدودة من المياه غير المتجددة؛ بيد أن الري في إنتاج الغذاء سيؤدي في النهاية إلى استنزاف هذا المورد. وتشير التقديرات إلى أنه بحلول العام 2025 سوف تكون السعودية قادرة على إنتاج 12.5 - 45.0 في المائة فقط من احتياجاتها الغذائية، بل وبتكلفة باهظة للغاية. ويفترض الحد الأدنى من هذا التقدير – كما هو محتمل – أن تُستنزف طبقات المياه الجوفية غير المتجددة بحيث تصبح الزراعة السعودية أكثر اعتمادا على موارد المياه المتجددة النادرة.

وقد جاء في تقرير صدر أخيرا (Freemanttle and Stevens 2012) صدى لهذا الرأي، مشيرا إلى أن السعودية تقترب بسرعة من أزمة إنتاج الغذاء مع التزايد السريع لعدد السكان، حيث يستهلكون المزيد من الغذاء. ويقدر التقرير أن

السعودية ستحتاج في السنوات المقبلة إلى استيراد 3.3 مليون طن من القمح. كما أن الفورة النفطية في السنوات الأخيرة تعني أن السعودية قادرة ماليا على تلبية احتياجاتها من الحبوب من الأسواق الخارجية.

وقد جاء تخلي السعودية عن حملة الاكتفاء الذاتي الغذائي وسط أزمة الغذاء العالمية 2007 - 2008. وكما هي الحال مع العديد من الدول العربية، كانت أزمة الغذاء أحد العوامل الرئيسية التي دفعت السلطات السعودية إلى مراجعة وضع الأمن الغذائي للأمة. وإدراكا من السلطات السعودية للآثار الاجتماعية والسياسية السلبية المحتملة لارتفاع أسعار الغذاء، اتخذت السلطات السعودية عددا من التدابير القصيرة الأجل للتخفيف من حدة الآثار. وزادت رواتب جميع المسؤولين الحكوميين؛ وزادت كذلك مدفوعات الضمان الاجتماعي؛ ودعمت مجموعة من الأغذية الأساسية مثل الأرز ومسحوق حليب الأطفال والشعير والأعلاف الحيوانية الأخرى؛ وخُفضت أسعار البنزين والديزل؛ كما خُفضت التعريفة الجمركية على الواردات على 180 سلعة أساسية، بما في ذلك المواد الغذائية مثل منتجات القمح والدجاج والبيض.

يمكن تصنيف الاستجابة الاستراتيجية طويلة الأمد لأزمة الغذاء العالمية والتي تجسدت في «مبادرة الملك عبدالله للاستثمار الزراعي السعودي في الخارج» على أنها مزيج من النهج القائم على التجارة، واستراتيجية الاستحواذ على الأراضي التي تشكل مكونا مشتركا من مكونات مفهوم السيادة الغذائية. وتقر هذه الاستراتيجية بأنه على الرغم من أن المملكة العربية السعودية غنية بما فيه الكفاية لتحمل تكاليف الواردات الغذائية، فإن الاعتماد على التجارة الخارجية وحده مسألة خطيرة؛ نظرا إلى احتمال وجود حواجز تجارية مثل الحصص وحظر الصادرات الغذائية؛ ومن ثم، فإن الاستراتيجية القائمة على التجارة مصحوبة بقوة دفع أساسية تتمثل في الاستحواذ على الأراضي في الخارج. وتتمثل رؤية المبادرة في «السماح للاستثمار الخاص السعودي في المستقبل القريب بدور نشط في الخارج في تعزيز الأمن الغذائي للمملكة العربية السعودية وزيادة الإنتاج الغذائي العالمي وتوفير مثال جيد للاستثمار الدولي المسؤول في الزراعة» (Al - Obaid 2010, p. 8).

وتشمل مبادرة الاستحواذ على الأراضي في الخارج استراتيجية ذات شقين، الأول: توفير الأموال والائتمان والخدمات اللوجستية لمساعدة المستثمرين السعوديين على

الاستثمار في الخارج، والثاني: إنشاء احتياطي غذائي استراتيجي لتلبية الاحتياجات السعودية وتجنب الأزمات الغذائية في المستقبل. وعلى الرغم من أن المبادرة تركز على الاستثمار الخاص في الخارج، فإن الحكومة السعودية تمارس دورا رئيسيا. وتعتزم الحكومة دعم مستثمري القطاع الخاص بتسهيلات مالية وائتمانية سخية من صندوق التنمية الزراعية والشركة السعودية للاستثمار الزراعي المعزز من قبل صندوق الاستثمار العام التابع لوزارة المالية والإنتاج الحيواني، حيث تقدم الحكومة ما يصل إلى 60 في المائة من تكاليف الاستثمار في المشاريع الزراعية وحيازة الأراضي في الخارج.

وعلاوة على ذلك، فإن الحكومة تتيح الفرصة للمستثمرين للخروج على بعض الاتفاقات، حيث وافقت الحكومة على شراء المحاصيل المنتَجة من الأراضي في الخارج، كما تقدم معلومات عن الاستثمارات المحتملة للمستثمرين. ومن أجل دعم المستثمرين السعوديين ومبادرة الأمن الغذائي بشكل عام، أنشئت شركة للأغذية والزراعة بقيمة 3 مليارات ريال، بنسبة ملكية 100 في المائة للحكومة. وستحدد الحكومة البلدان المضيفة على أساس مواردها المتاحة من الأرض والمياه والعمل؛ ومدى استقرارها السياسي والاقتصادي والاجتماعي؛ وأن تكون لديها سوق حرة؛ وشفافية في حوافزها وأنظمتها الاستثمارية، ورغبة في تخفيف الضرائب على المدخلات الزراعية؛ وتوافر البنية التحتية فيها، وأن تتسم بعلاقات جيدة مع المملكة العربية السعودية. وبحلول العام 2010، حُددت البلدان التالية بوصفها مضيفة محتملة: السودان ومصر وإثيوبيا وتركيا وأوكرانيا وكازاخستان والفلبين وفيتنام والبرازيل (Al - Obaid 2010).

وتعتزم السلطات السعودية توقيع اتفاقيات ثنائية مع الدول المضيفة لحماية حقوق جميع الأطراف وخصوصا ضمان سلامة الاستثمارات وإعطاء المستثمر السعودي الحق في تصدير ما لا يقل عن 50 في المائة من إنتاجه إلى السعودية. وستوقع الحكومة أيضا اتفاقيات مع المستثمر الخاص لتوريد الأغذية للسلطات السعودية.

وتهدف الاستثمارات في القطاع الزراعي في البلد المضيف إلى أن تكون استثمارات طويلة الأجل لإنتاج المحاصيل الغذائية الأساسية[11]، وأن يكون المستثمر حرا في

اختيار السلع الأساسية، وأن يضمن الحق في تصدير ما لا يقل عن 50 في المائة من المحصول مرة أخرى إلى السعودية (على الرغم من أنه يُفترَض أن تُترك نسبة للسوق المحلية في البلد المُضيف). وعلى الرغم من أن الاستثمار الأجنبي المباشر من المرجح أن يكون الشكل الرئيسي للاستثمار السعودي في البلد المضيف، فإن مبادرة الملك عبدالله تتوخى أيضا إقامة مشاريع مشتركة - بما في ذلك شراكة المستثمر السعودي مع الشركات متعددة الجنسيات أو المحلية - والزراعات التعاقدية، وبرامج المزارعين المستقلين.

وقد أفضت مبادرات الاكتفاء الذاتي الغذائي في المملكة العربية السعودية خلال السبعينيات والثمانينيات والتسعينيات إلى تغيير ديناميات الاقتصاد السياسي في البلاد من خلال إنشاء لوبي زراعي قوي وموالٍ، وقد اقترح فُورتس (Woertz 2013) أنه مع التخلي عن البرنامج في العام 2008، سيحتاج هذا اللوبي إلى التهدئة نظرا إلى فقد امتيازاتهم، ويعتقد أن الدعم الحكومي السخي للاستحواذ على الأراضي في الخارج من قبل الشركات الزراعية السعودية هو إحدى الطرق التي من خلالها يُحَثّ اللوبي الزراعي على استحواذ الأراضي في المنهج الجديد للأمن الغذائي.

واعترافا بأنه بحلول العام 2016 سيُسْتَورد جميع القمح ونسبة كبيرة من الأغذية الأخرى، أعلنت مبادرة الملك عبدالله أيضا عن ضرورة توسيع الاحتياطيات الاستراتيجية للسلع الغذائية الأساسية مثل الأرز والذرة والقمح والشعير والسكر والمواشي. وسيتبع ذلك برنامج ضخم للاستثمار في المنشآت المحلية لتخزين الحبوب والمرافئ. وتتمثل الخطة في الحصول على السعة التخزينية لصوامع الحبوب بما يعادل قيمة الاستهلاك المحلي لسنة واحدة، الأمر الذي سينطوي على مضاعفة السعة التخزينية الحالية. وتعتزم مؤسسة صوامع الحبوب ومطاحن الدقيق - التي تشغل حاليا 12 مجمعا من الصوامع في المدن الكبرى - زيادة القدرة من 2.52 مليون طن إلى 3.5 مليون طن بحلول العام 2016.

وتتبدى الحاجة إلى التخزين الاستراتيجي للحبوب في أن قطاع الثروة الحيوانية السعودي يستهلك حاليا نحو 40 في المائة من الشعير المتداول عالميا. وتتوقع وزارة الزراعة الأمريكية أنه بحلول العام 2021 ستكون السعودية واحدة من أكبر مستوردي الأرز في العالم، وستظل أكبر مستورد للشعير في العالم، وستكون واحدة

من أكبر مستوردي الدواجن. كما تهدف مبادرة الملك عبدالله إلى تطوير الصناعة الزراعية في المملكة باعتبار ذلك وسيلة لتعزيز الأمن الغذائي. وتشمل الصناعات المستهدفة: الزيوت النباتية، وتجهيز الأغذية وتغليفها، والأعلاف الحيوانية المركبة، وتربية الماشية، والمجازر الحديثة.

وقد اجتذبت مبادرة الملك عبدالله النقاد في السعودية وخارجها. وعلى وجه الخصوص، فإن اللوبي الزراعي القوي الذي أُنشئ في المملكة العربية السعودية من قبل في مبادرة الاكتفاء الذاتي الغذائي السابقة قد أعرب عن قلقه إزاء إهدار الأراضي الزراعية ورأس المال السعوديين، وكذلك فقدان الوظائف المحتملة، على الرغم من أن المبادرة تنص على تعويض المزارعين السعوديين الذين تأثروا سلبا بتحول السياسات. كما انتُقدت هذه المبادرة، بما يتماشى مع الانتقادات الأكثر عمومية لسياسات الاستحواذ على الأراضي في الخارج، لما تنطوي عليه من إمكانات لتهديد الأمن الغذائي في البلدان المضيفة، على الرغم من أنه من الناحية النظرية على الأقل، توفر المبادرة كمية معينة من الأغذية المنتجة كي تباع محليا في البلد المضيف، وكذلك فإن الاستثمار في التكنولوجيا الزراعية الحديثة في البلد المضيف سينطوي على زيادة الغلة ومن ثم توافر الغذاء بشكل عام.

ومن المحتمل أيضا بخس الأصول الزراعية في البلدان المضيفة وبيعها بأسعار زهيدة للمستثمرين السعوديين، وعدم شفافية الصفقات، وحرمان السكان المحليين في البلد المُضيف من الحصول على الأراضي. ومن ناحية أخرى، في السيناريو المربح لكلا الطرفين win - win scenario، قد يقدم المستثمر السعودي استثمارات في البنية التحتية المحلية مثل التخزين والنقل وتوفير فرص العمل والتدريب لمصلحة المجتمعات المحلية. ويناقش الفصل السادس المسائل المتعلقة بالاستحواذ على (اقتناء) الأراضي في الخارج، أو «الاستيلاء (الاستحواذ) على الأراضي land grab»، كما هو معروف أحيانا(*).

وقد كانت الاستثمارات الزراعية الفعلية للقطاع الخاص في البلدان المضيفة في ظل مبادرة الملك عبدالله بطيئة جدا في انطلاقها، على الرغم من أن عمليات

(*) انظر حاشية سابقة للمترجم في بداية الفصل الأول. [المترجم].

الاستحواذ على الأراضي خارج المبادرة كانت جارية منذ العام 2007. وأعطت الحكومة السعودية أخيرا الضوء الأخضر لعدد من الاستثمارات في إطار المبادرة في يونيو 2012. وبحلول العام 2013 وافق المستثمرون السعوديون أو كانوا بصدد صياغة استثمارات تغطي 800 ألف هكتار من الأراضي في أفريقيا، وهو ما يمثل نحو 70 في المائة من الصفقات العالمية السعودية. وتعتبر أفريقيا، لاسيما بلدان حوض النيل، مثل مصر والسودان، هدفا رئيسيا للمستثمرين السعوديين؛ لأن معظم الأراضي غير المزروعة في العالم تقع في أفريقيا.

ووفقا لوزارة التجارة والصناعة السعودية، فإن بطء بدء الاستثمارات السعودية في الخارج في ظل مبادرة الملك عبدالله يرجع إلى عدد من مشاكل التنفيذ التي تتمثل في: الافتقار إلى البنية التحتية اللوجستية في البلد المضيف، مثل الطرق والسكك الحديد، وضعف تجهيزات المرافق والخدمات غير المؤهلة، وتفكك القنوات التسويقية، ونقص الري، ونقص العمالة الماهرة، وسوء التكنولوجيا في المزارع، والأنظمة الإدارية المبهمة، وفساد المسؤولين الحكوميين، وضعف النظم القانونية، وبصفة خاصة الافتقار إلى الشفافية في تطبيق قوانين الاستثمار.

وقد بينت دراسة الحالة السعودية استراتيجيتين رئيسيتين شكلتا جزءا من التطور التاريخي لمنهج الأمن الغذائي في العالم العربي. وتمثل الحملة السعودية لتحقيق الاكتفاء الذاتي، تليها مبادرة الملك عبدالله، صيغا قصوى من استراتيجية الاكتفاء الذاتي الغذائي واستراتيجية الاستحواذ على الأراضي في الخارج بوصفها جزءا من المبادرة الأخيرة نحو السيادة الغذائية. وهي توضح التكاليف الباهظة المحتملة للاكتفاء الذاتي من الغذاء في البلدان التي تعاني ندرة المياه، وصعوبات الاستعاضة عن هذه الاستراتيجية بأخرى تنطوي على حيازة الأراضي في البلدان المضيفة بوصفها طرفا آخر.

الخلاصة

لقد أوجزنا التطور التاريخي لاستراتيجيات الأمن الغذائي في العالم العربي، مع التركيز بشكل خاص على الفترة منذ أوائل السبعينيات. وصار العالم العربي، بعد أن كان الهلال الخصيب وسلة الخبز في الإمبراطورية الرومانية، يعتمد بشكل متزايد على

الواردات الغذائية، ومنذ الحرب العالمية الأولى كان هناك وعي متزايد بالجغرافيا السياسية للأغذية، أعقبه صعود القومية العربية التي تضمنت رغبة في مزيد من الاكتفاء الذاتي الغذائي الإقليمي. وأدى النمو السكاني، ونمو الدخل الناجم عن النفط، وانخفاض الإنتاجية الزراعية إلى تزايد الفجوة الغذائية في السبعينيات. وقد ألهمت هذه الفجوة الغذائية التي اقترنت بأزمة الغذاء العالمية في أوائل السبعينيات، واستخدام الولايات المتحدة الغذاءَ سلاحا جيوسياسيا، العديد من القادة العرب لتبني سياسات لتعزيز مستويات أعلى من الإنتاج الغذائي في حملة نحو الاكتفاء الذاتي. وتمثل المملكة العربية السعودية الصيغة المتطرفة من هذه الاستراتيجية.

ومنذ منتصف الثمانينيات، تأثرت السياسة الزراعية في المنطقة، وخصوصا في البلدان غير المنتجة للنفط، بالليبرالية الجديدة لـ «إجماع واشنطن». ودعت المنظمات الدولية مثل البنك الدولي - التي توجه برامج الإصلاح الاقتصادي في بلدان مثل تونس ومصر والأردن والجزائر والمغرب - إلى إزالة التدخلات الحكومية في القطاع الزراعي والتحرك نحو اتباع منهج قائم على التجارة في تحقيق الأمن الغذائي. ومع ذلك، وعلى الرغم من إجراء بعض الإصلاحات، فإن وتيرة ومدى الإصلاح في القطاعات الزراعية في معظم الدول العربية بقيت بطيئة، وواصل العديد منها حماية قطاعاتها الفرعية الغذائية.

وعملت المنطقة العربية على إعادة تقييم استراتيجيات الأمن الغذائي مرة أخرى في أعقاب أزمتي الغذاء العالميتين في 2007 - 2008 و2010 - 2011، وأحداث "الربيع العربي، وأصبحت الحكومات العربية أكثر عزوفا عن الاعتماد على الواردات الغذائية، كما أن مفهوم «السيادة الغذائية» أصبح العملة الرابحة. وهذا ينطوي على استراتيجية الأمن الغذائي التي تتحرك بعيدا عن الإملاءات الاقتصادية لقوى السوق، وتشمل الاعتبارات السياسية على الصعيدين الوطني والجيوسياسي، مما يمنح الدول القومية مزيدا من السيطرة على إمداداتها الغذائية. ويتمثل العنصران الرئيسيان لهذا المنهج الجديد في تجديد التركيز على الإنتاج الغذائي المحلي، والاستحواذ على الأراضي في البلدان الأخرى المضيفة لتلبية الاحتياجات الغذائية مباشرة.

وبالنظر إلى المستقبل، يبدو من المحتم أن يتطلب أيٌّ من الأمن الغذائي، أو السيادة الغذائية، بالنسبة إلى معظم بلدان المنطقة، منهجا متعدد الأوجه وشاملا،

يجمع بين الواردات والإنتاج المحلي والاستحواذ على الأراضي في الخارج على المستوى الكلي، مع وجود برامج كافية لشبكات الأمان الاجتماعي ونمو مناصر للفقراء على المستوى الجزئي. وفي الفصول اللاحقة من هذا الكتاب سوف نستكشف هذه الأبعاد المختلفة للسيادة الغذائية، مثل السياسات الرامية إلى تعزيز الإنتاج الزراعي في المنطقة، والسياسات الرامية إلى دمج الدول العربية بشكل أفضل في أسواق الغذاء العالمي، وبرامج حيازة الأراضي، وإصلاح برامج شبكات الأمان الاجتماعي.

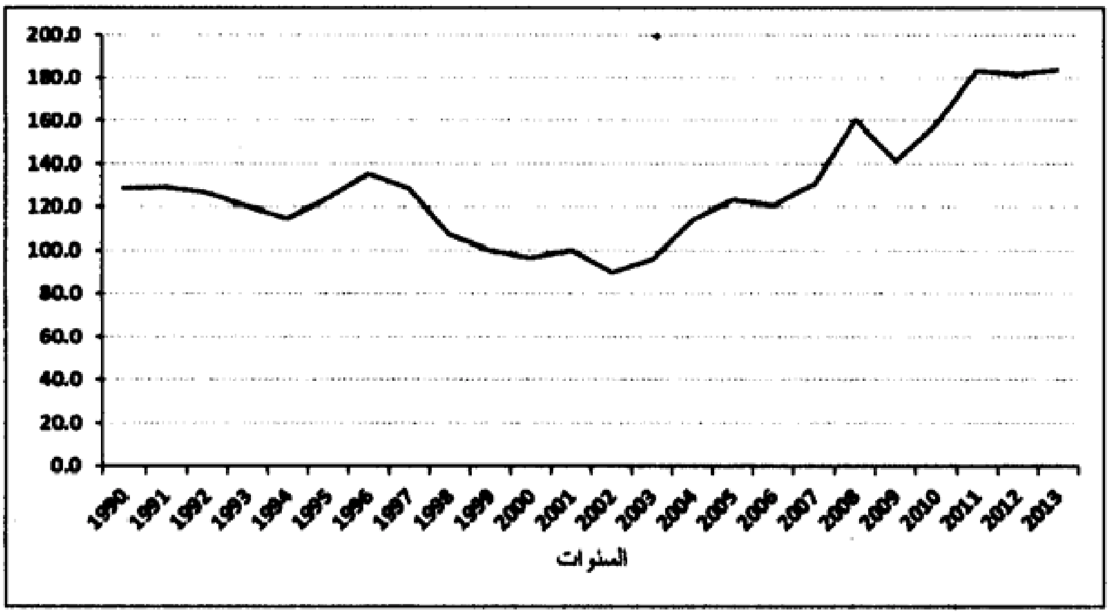
4

أسـباب أزمـة الغـذاء العالميـة وتبعاتها على العالم العربي

أسباب أزمة الغذاء العالمية

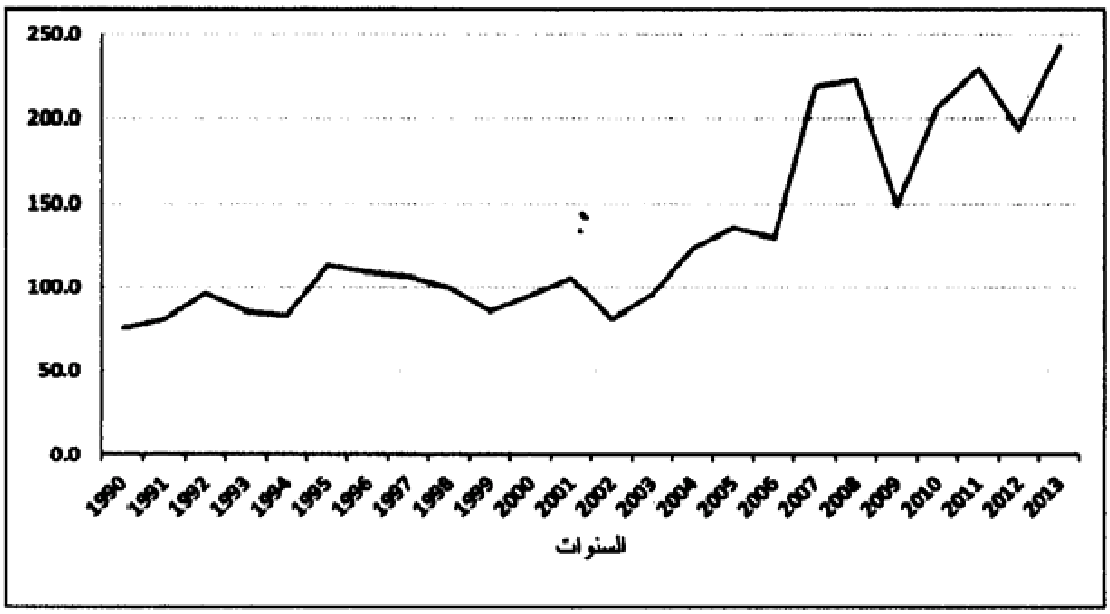
وضّح الفصل الأول حجم أزمة الغذاء العالمية التي تبدت في تصاعد الأسعار في الفترة بين 2007-2008 و2010-2011 (الشكل 1-1 في الفصل الأول). وكما ناقشنا في الفصل الأول بأن الأسباب الهيكلية الكامنة خلف هذه الأزمة من المرجح أن تستمر بما تؤدي إليه من ارتفاع أسعار الغذاء وتقلبها. وقد استند الشكل (1-1) في الفصل الأول إلى مؤشر الأسعار المركب الخاص بالفاو، ويمثل هذا المؤشر مقياسا للتغير الشهري في الأسعار الدولية لسلة من السلع الغذائية. وهو يتألف من متوسط الأسعار القياسية لخمس مجموعات من السلع الأساسية (تمثل 55 سعرا)، مرجحة بمتوسط حصص الصادرات لكل مجموعة من المجموعات في الفترة 2002-2004. وتظهر الأشكال من (4-1) إلى (4-5) اتجاهات

«إن الفقراء ليسوا بمفردهم المتضررين من ارتفاع أسعار الغذاء، حيث إن الطبقات الوسطى قد تضررت كذلك، وهي التي كانت تشكل الكثير ممن خرجوا إلى الشوارع خلال الربيع العربي، ويرجع ذلك إلى أن السكان العرب العاديين - لا الفقراء فقط - ينفقون نصيبا من دخلهم على الغذاء أكبر مما تنفقه في الغرب»



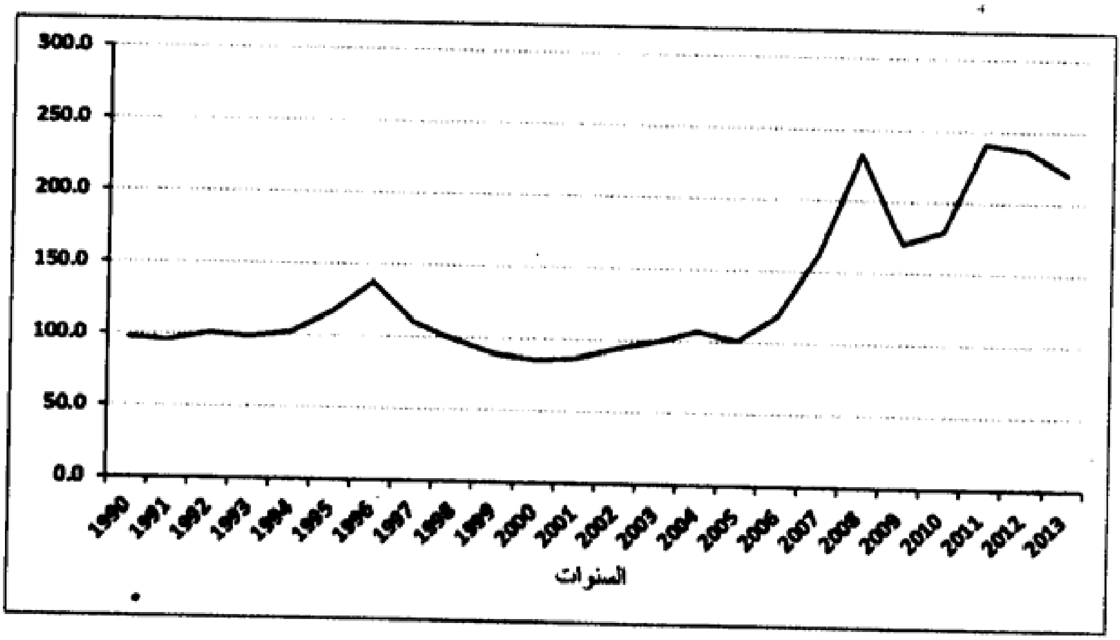
الشكل (4-1): الأسعار القياسية للحوم - الفاو

المصدر: الأسعار القياسية للفاو FAO food price index



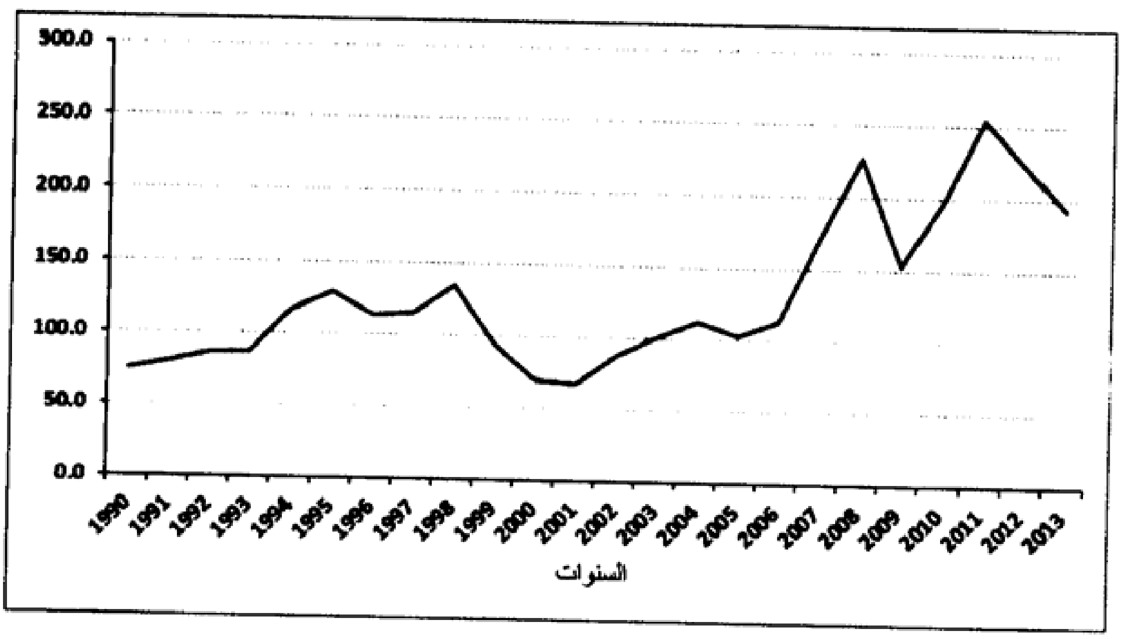
الشكل (4-2): الأسعار القياسية للألبان - الفاو

المصدر: الأسعار القياسية للفاو FAO food price index



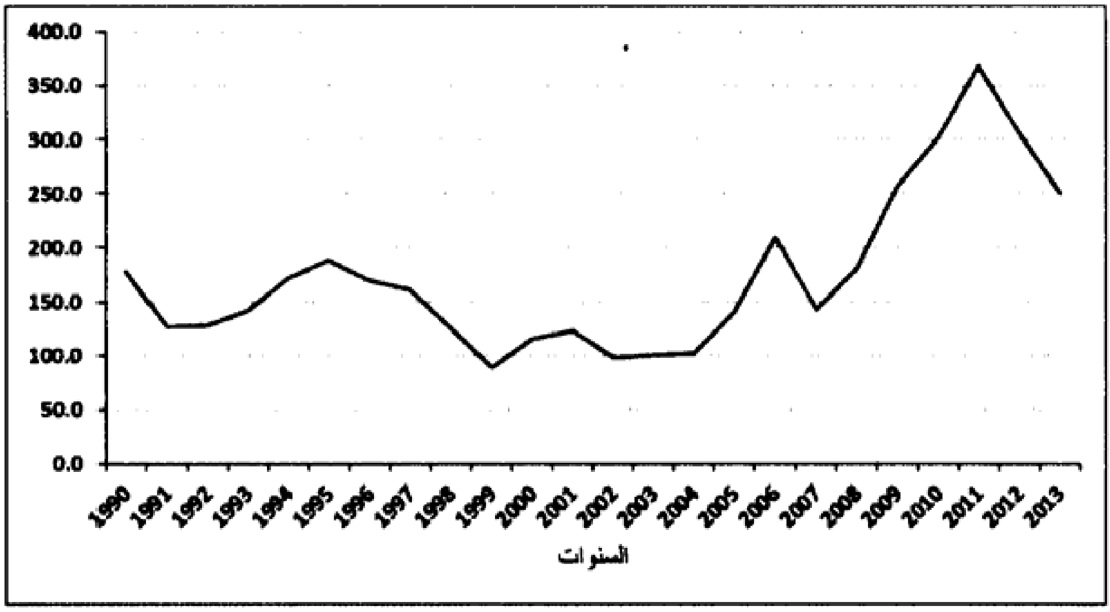
الشكل (3-4): الأسعار القياسية للحبوب - الفاو

المصدر: الأسعار القياسية للفاو FAO food price index



الشكل (4-4): الأسعار القياسية للزيوت - الفاو

المصدر: الأسعار القياسية للفاو FAO food price index



الشكل (4-5): الأسعار القياسية للسكر - الفاو

المصدر: الأسعار القياسية للفاو FAO food price index

أسعار المجموعات السلعية الخمس التي تشكل المؤشر. وكما يتضح من ذلك، أظهرت مجموعات السلع ارتفاعا حادا في الأسعار في العامين 2007-2008 و2011، على الرغم من أن الزيادة كانت أقل وضوحا لمؤشر أسعار اللحوم (الشكل 1-4).

وقد نوقشت الأسباب عينها للأزمة العالمية لأسعار الغذاء(*)، بيد أنه من المتفق عليه بشكل عام أن ثمة مجموعة من العوامل الهيكلية والمؤقتة هي المسؤولة، وهي التي تتضمن تفاعلا معقدا بين عوامل جانبي الطلب والعرض. وقد حللت عدة دراسات هذه العوامل؛ ويقدم تروستل (Trostle 2008) جدولا زمنيا مفيدا للأحداث، حيث يقسم الأسباب إلى أسباب تتعلق بجانبي العرض والطلب، والعوامل الطويلة الأجل مثل: نمو الطلب وتباطؤ الإنتاج الزراعي وزيادة الإنتاجية، والعوامل المتوسطة المدى، مثل: انخفاض قيمة الدولار، وارتفاع أسعار النفط، وزيادة إنتاج الوقود الحيوي، وتكوين احتياطي أجنبي في بعض البلدان، والعوامل

(*) نُقلت المراجع من موقعها في النص إلى الحاشية نظرا إلى كثرتها، مما قد يؤدي إلى تشويش القارئ على النحو التالي:
(Peeters and Strahilov 2008; Banse and Nowicki 2008; OECD 2008b; von Braun 2008a, 2008b; FAO 2009; Piesse and Thirtle 2009; Toye 2009; Headey and Fan 2010; Abbott et al. 2008; Mitchell 2008; Sommer and Gilbert 2006; Brahmbhatt and Christiaensen 2008; OECD and FAO 2011; UNCTAD 2008; World Agricultural Outlook Board 2008; HM Government 2010; IFPRI 2011a).
[المترجم].

قصيرة الأجل، مثل: تدهور العرض بسبب الظواهر الجوية، وحظر الصادرات، والتكالب على شراء السلع.

وفيما يخص جانب الطلب، فإن كلا من النمو السكاني السريع، وتغير أنماط الاستهلاك، والطلب على الوقود الحيوي، وتمويل أسواق السلع الغذائية، قد أسهم في ارتفاع أسعار السلع الغذائية على الصعيد العالمي. وقد أدى النمو السكاني السريع والنمو في الدخل في بلدان مثل الصين والهند ودول الخليج إلى زيادات في أسعار الطلب على الغذاء في السنوات الأخيرة؛ وبسبب هذه العوامل تغيرت أنماط الاستهلاك الغذائي عالميا لتتجه نحو اللحوم ومنتجات الألبان، ولاسيما في الأسواق الناشئة، حيث إن 30 في المائة من الحبوب العالمية تذهب الآن لإطعام الحيوانات، بيد أن «إيكر»(*) واحدا من مساحة الأرض الزراعية يمكنه أن يُنتج 63 كيلوغراما من بروتين الحبوب، مقارنة بـ 9 كيلوغرامات من بروتين اللحم البقري (World Bank 2009a) وبشكل عام، فإن إنتاج اللحوم يحتاج إلى مساحة أرض تعادل 10 أمثال ما يحتاج إليه إنتاج السعرات الحرارية النباتية، وإلى كمية فحم حجري تعادل 11 مثلا، وإلى كمية مياه ري تعادل 100 مثل (Woertz 2013, p. 25). ففي الصين - على سبيل المثال - ارتفع نصيب الفرد من استهلاك اللحوم سنويا من 20 كيلوغراما في العام 1985 إلى 50 كيلوغراما في العام 2012 (Zurayk 2012, p. 88).

وهناك مصدر آخر للطلب المتزايد أخيرا يتمثل في نمو الطلب على الوقود الحيوي من الأراضي والمحاصيل، لاسيما في الولايات المتحدة، التي تستأثر بـ 28 في المائة من الصادرات العالمية من الحبوب (Fabiosa et al. 2008; Abbott et al. 2008) ويأتي هذا الطلب المتزايد استجابة لارتفاع أسعار النفط في السنوات الأخيرة. وتعمد كل من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي الآن إلى تقديم الدعم، وتكليف المزارعين لإنتاج الوقود الحيوي؛ بحيث يتحولون إلى زراعة محاصيل الوقود الحيوي. ففي الولايات المتحدة - على سبيل المثال - يجري حاليا تحويل جزء كبير من محصول الذرة إلى استخدام الوقود الحيوي، مع نمو سريع بشكل خاص بين العامين 2004 و2007 (Abbott et al. 2008; Mitchell 2008; Schepf 2008; von Braun 2008a)، وقد

(*) الإيكر (acre): وحدة قياس للأرض الزراعية - خصوصا - تساوي 4000 متر مربع، وتساوي 0.4 هكتار. [المترجم].

زاد إجمالي إنتاج الذرة في الولايات المتحدة من نحو 200 مليون طن إلى ما يقرب من 350 مليون طن بين العامين 1995 و2010؛ وفي الوقت ذاته، زادت النسبة المئوية من الإنتاج الكلي المستخدم في إنتاج الإيثانول من أقل من 5 في المائة إلى ما يزيد قليلا على 35 في المائة (IFPRI 2011b, p. 25).

وحيث إن الولايات المتحدة تستأثر بثلثي الصادرات العالمية من الذرة، فإن تحويل الذرة لتلبية احتياجاتها من الطاقة كان له تأثير كبير على أسعار الذرة عالميا (Mitchell 2008). وتنتهج البرازيل سياسة مماثلة، حيث تكرس كميات متزايدة من إنتاج فول الصويا وقصب السكر للوقود الحيوي، في حين يستخدم إنتاج الوقود الحيوي الأوروبي نحو 7 في المائة من الإمدادات العالمية للزيوت النباتية (Headey and Fan 2010, p. 28). وفي الولايات المتحدة أدى الإنتاج المتزايد من الذرة للوقود الحيوي إلى إحلالها محل إنتاج فول الصويا، وفي أوروبا زيادة إنتاج البذور الزيتية؛ حلت محل القمح، مما أسهم في الحالتين في زيادة أسعار المحاصيل التي حلت محلها.

ومن المتفق عليه بشكل عام أن سياسات الوقود الحيوي سترفع الأسعار المستقبلية للقمح والذرة والحبوب الأخرى والبذور الزيتية وفول الصويا والسكر والمحاصيل الأخرى. كما أسهم الطلب على الوقود الحيوي في استنفاد مخزون الحبوب. وتُنتِج تقديراتٌ مختلفةٌ لتأثير الطلب على الوقود الحيوي على أسعار الغذاء (Schepf 2008; Rosegrant et al. 2008; World Bank 2008b; Meyers and Meyer 2008; McPhail and Babcock 2008) مجموعة من النتائج، مع تقدير ليبسكي Lipski، على سبيل المثال: أن 70 في المائة من الزيادة في أسعار الذرة و40 في المائة من الزيادة في أسعار فول الصويا تعزى إلى تأثير الوقود الحيوي، بينما قدر صندوق النقد الدولي (IMF 2008b) أن تحويل المحاصيل الغذائية إلى إنتاج الوقود الحيوي هو المسؤول عما يقرب من نصف الزيادة في أسعار المحاصيل الغذائية الرئيسية في الفترة 2006-2007.

وقد أوضحت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD 2008a) أن دعم وتكليفات زراعة الوقود الحيوي والإعانات لا تقلل من الإمدادات الغذائية، وترفع من أسعار الغذاء فقط، ولكن أيضا بسبب جمودها، تؤدي إلى تقلبات الأسعار،

وتفاقم الأسعار العالمية للغذاء، وازدياد الصلة بين أسعار النفط وأسعار الغذاء. وبالإضافة إلى ذلك، كما أشار هلبلينغ وزملاؤه (Helbling et al. 2008)، إلى أن ثمة تباينا في إنتاج الوقود الحيوي يدفع إلى ارتفاع أسعار الغذاء، ولكنه لا يفعل شيئا يُذكر لتقليص أسعار الطاقة؛ كي تخفض تكلفة الإنتاج الزراعي. وتؤدي الجغرافيا السياسية دوراً مهما في سياسة الوقود الحيوي في الولايات المتحدة، مدفوعة بالرغبة في الحد من اعتماد الولايات المتحدة على واردات النفط من الشرق الأوسط، وهي منطقة تزعزع استقرارها بسبب حربي الخليج، والربيع العربي.

وقد ازدادت التجارة المالية في السلع الزراعية زيادة كبيرة في السنوات الأخيرة وأثرت في أسعار الغذاء. ويرى البعض أن هذه الزيادة تعزى جزئيا إلى انخفاض أسعار الفائدة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ولاسيما الولايات المتحدة (Frankel 2008)[1]، وكذلك انخفاض قيمة الدولار، مما يجعل السلع المثمنة بالدولار أرخص من حيث القيمة الحقيقية (World Bank 2009a, p. 6). بالإضافة إلى ذلك أدى انفجار أزمة العقارات في منتصف العام 2007 والأزمة المالية العالمية؛ إلى انتقال العديد من صناديق الاستثمار والتحوط؛ إلى أسواق السلع للتعويض عن خسائرها في أسواق العقارات والأسهم (Saif 2008).

وترجع تلك الزيادة في تجارة العقود الآجلة للسلع الغذائية، وخاصة من قبل الصناديق القياسية، جزئيا إلى التخفيف من خلال لجنة العقود الآجلة الأمريكية؛ عمَّن قد يتاجر في العقود الآجلة الزراعية. واتخذ هذا التداول شكلين: المضاربة القصيرة الأجل في تجارة السلع الأساسية والاستثمارات الطويلة الأجل في السلع الزراعية. وفيما يتعلق بالشكل الأول: ارتفع متوسط حجم العقود الآجلة للقمح والذرة المتداولة في مجلس شيكاغو للتجارة بأكثر من 60 في المائة بين العامين 2005 و2006، وبالنسبة إلى الأرز بنسبة 40 في المائة. واستمرت التجارة الآجلة المتزايدة لهذه السلع الغذائية والسلع الغذائية الأخرى في العام 2007 ومرة أخرى في الفترة 2010-2011 (IFPRI 2011b, pp. 25 - 6). وقد أشار كل من: روبلز وزملاؤه في 2009 (Robles et al. 2009) وروبلز وكوك في 2009 أيضا (Robles and Cooke 2009) وكذلك غيلبرت (Gilbert 2010) وفيلتهونغرهيلف (Welthungerhilfe 2011) ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) (UNCTAD 2011)،

والفاو (FAO 2011) إلى أن مثل هذه التكهنات ربما أدت دورا في أزمة أسعار الغذاء العالمية للفترة 2007-2008 - حيث كان المضاربون يحتشدون فيها راجين الكسب على المدى القصير، مما أدى إلى ارتفاع الأسعار، والتي عُكِس اتجاهها عند انسحابهم من السوق.

وفيما يتعلق بالشكل الثاني من التجارة المالية: ينظر إلى السلع الزراعية، بما فيها السلع الغذائية، على نحو متزايد بأنها استثمارات مغرية طويلة الأجل يمكن أن تخزن الثروة وتحميها من التضخم أو الانكماش في الأصول النقدية. وقد اجتذب ذلك الاستثمارات في الصناديق القياسية وغيرها من الصناديق، وتشمل السلع الغذائية، وهو نوع من الاستثمارات ارتفع من 13 مليار دولار أمريكي في العام 2003 إلى 260 مليار دولار أمريكي بحلول مارس 2008 (IFPRI 2011b, p. 26).

وقد أدى استخدام الغذاء باعتباره سلعة استثمارية إلى زيادة الأسعار في السنوات القليلة الماضية، في حين عملت أنواع الاستثمارات الأكثر مضاربة في زيادة التقلبات في أسعار الغذاء. وقد أدت تكهنات وسائل الإعلام بشأن أسعار الغذاء إلى تشجيع المضاربة من جانب تجار السلع وبالتالي زيادة تقلب الأسواق. ويفيد المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI 2011b, pp. 28 - 9)، على سبيل المثال، بأن التغطية الإعلامية المفرطة لحظر تصدير القمح في أغسطس 2010 من جانب روسيا، مقترنة بمعلومات مضللة حول الإنتاج العالمي والمخزونات (التي كان من الممكن أن تغطي بسهولة العجز الناجم عن الحظر الروسي) أدت إلى تكالب الحكومات على الشراء في جميع أنحاء العالم، وزيادة المضاربة التجارية التي أدت بدورها إلى ارتفاع الأسعار.

وبالإضافة إلى ارتباط أسعار النفط المرتفعة بسياسات الوقود الحيوي، فقد أدت أيضا إلى ارتفاع أسعار الغذاء بطريقة مباشرة أكثر، حيث يعد النفط أحد المدخلات في إنتاج الأسمدة ومبيدات الآفات والوقود للجرارات والآلات ومضخات الري، كما يؤثر في تكاليف نقل السلع الغذائية. وقد بين البنك الدولي (World Bank 2009a) والإسكوا (ESCWA 2010) وجود علاقة قوية بين أسعار النفط وأسعار الغذاء عندما يتجاوز النفط 60 دولارا أمريكيا للبرميل. وقد ارتفعت أسعار النفط بين منتصف العام 2007 ومنتصف العام 2008 بنسبة 90 في المائة تقريبا، حيث

ارتفعت من 64 دولارا للبرميل في مايو 2007 إلى 135 دولارا في مايو 2008. وكما بين كل من هيدي وفان (Headey and Fan 2010, figure 2.10) فإن الزراعة تُعد هي الثانية بعد النقل في كثافة استخدامها للنفط؛ بغرض الطاقة، وكما قدر ميتشل (Mitchell 2008) فإن ارتفاع تكاليف الطاقة، أدى إلى زيادة تكاليف النقل، وتكاليف الإنتاج في الذرة والقمح وفول الصويا – في الولايات المتحدة – بنسبة 21.7 في المائة بين العامين 2002 و2007، في حين وضع هيدي وفان (Headey and Fan 2010, p. 27) تقديرا أعلى ليصل إلى نسبة 30-40 في المائة.

كما وضع ضَعف قيمة الذولار الأمريكي عبئا على أسعار عديدٍ من السلع الأساسية، حيث يُتداول النفط الخام ومعظم الحبوب الرئيسية بالدولار الأمريكي (Fan et al. 2011; Abbott et al. 2008). ويشير ميتشل (Mitchell 2008) إلى أن آثار انخفاض قيمة الدولار تمثل نحو 20 في المائة من ارتفاع أسعار الغذاء عن طريق الحفاظ على الطلب الدولي حتى مع ارتفاع الأسعار الاسمية.

كما أسهمت العوامل الهيكلية التي تتعلق بجانب العرض، والتي تضم ضعف الأسواق الدولية (بمعنى أن نسبة صغيرة من الإنتاج يجري تداولها فعلا)، وانخفاض مستويات المخزونات، وتغير المناخ، والكوارث الطبيعية، والسياسة التجارية، مثل حظر الصادرات إلى الزيادات الأخيرة في أسعار الغذاء. ومع ذلك، رفض هيدي وفان (Headey and Fan 2010) فكرة أن انخفاض إنتاجية الغذاء هو السبب الكامن وراء الأزمة. ويقولون إنه على الرغم من أن نصيب الفرد من إنتاج الحبوب يقل بنسبة 6 في المائة عما كان عليه في الثمانينيات، فإن ثلثي الانخفاض يعزى إلى ضعف الأداء في أوروبا، ولاسيما في الاتحاد السوفييتي السابق، ودول أوروبا الشرقية الأخرى؛ بسبب تخصيص الأراضي بعيدا عن إنتاج الحبوب - ومع ذلك فهذه المنطقة قد زادت صادراتها الصافية من الحبوب فعليا خلال التسعينيات من القرن الماضي والعقد الأول من القرن الحالي.

وقد أفضى ضعف أسواق الغذاء العالمية[2]، إلى جانب محدودية المخزونات العالمية من الغذاء مقارنة بالمستويات المرتفعة في الثمانينيات والتسعينيات، ولاسيما في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إلى ارتفاع الأسعار (Gardner and Sumner 2007). وبحلول العام 2011 وصل مخزون

الحبوب العالمية إلى مستويات منخفضة تاريخيا. ويتسم المخزون بأنه حساس تجاه الأداء الكفء لأسواق الحبوب، حيث إن سعر الطلب والعرض للحبوب في الأجل القصير؛ سعر غير مرن (أي بطيء الاستجابة للتغيرات السعرية). ومن ثم، فمن دون وجود المخزونات لتخفيف وطأة السوق، ستؤدي صدمات العرض، مثل الجفاف، إلى أن يكتنز المزارعون، وبالتالي ارتفاع الأسعار. وقد أشار تيمر (Timmer 2010) إلى أهمية دور مخزون الحبوب العالمي في الأزمة العالمية لأسعار الغذاء في الفترة 2007-2008.

وقد تفاقمت مشكلات عرض المحاصيل بسبب آثار تغير المناخ (Cline 2007) التي لم تسهم في انخفاض معدلات نمو الإنتاجية العالمية للحبوب الرئيسية فقط، بل أيضا كانت مرتبطة بالأحداث المناخية المعاكسة، مثل: الفيضانات والجفاف والمطر المفرط، والعواصف الرعدية، والصقيع، والبرد، والثلج، والنار؛ وقد كانت هناك سلسلة من الكوارث الطبيعية الأخيرة المتعلقة بالطقس لدى منتجي الغذاء الرئيسيين، مثل الفيضانات الشديدة في باكستان وتايلاند وكندا وأستراليا، والجفاف في روسيا وأوكرانيا وأستراليا والأرجنتين، وحرائق الغابات في روسيا. فعلى سبيل المثال، تسيطر تايلاند وفيتنام على أكثر من نصف تجارة الأرز العالمية، وأسهمت الفيضانات في تايلاند في العام 2011 في الارتفاع الحاد في أسعار الأرز العالمية. وفي روسيا، في العام 2010، انتشر الجفاف على المدى الطويل من أراضي القمح الجنوبية إلى الغابات الشمالية، مما سبب حرائق مدمرة أثرت على الكثير من محصول الحبوب السنوي. وقد دمر أكثر من 10 ملايين هكتار من الأراضي الزراعية، إلى جانب 20 في المائة من المحصول، مما تسبب في فقدان 20 في المائة من محصول القمح المخصص للتصدير (www.alvefagh.com). وحظرت روسيا تصدير القمح في أغسطس 2010 استجابة لذلك.

وقد أفضت هذه المشكلات في جانب العرض إلى فرض قيود على التصدير أو حظر من جانب موردي العالم الرئيسيين. وخلال أزمة 2007-2008، وقد فرض أكثر من 12 بلدا مصدرا، يشملون الدول المنتجة الرئيسية، قيودا على الصادرات على السلع الزراعية، مما أدى إلى نقص المحاصيل، والتكالب على الشراء، والاكتناز؛ الأمر الذي دفع الأسعار إلى الارتفاع. وقد قدر المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء: أن

ما يصل إلى 30 في المائة من الزيادة في أسعار الغذاء في الأشهر الستة الأولى من العام 2008 قد فُسِّر بالقيود المفروضة على الصادرات (IFPRI 2011b, p. 24)، بينما تشير دراسات أخرى إلى أن القيود المفروضة على الصادرات بلغت 45 في المائة من الزيادة في أسعار الأرز و30 في المائة من الزيادة في أسعار القمح (IFPRI 2011c)، فعلى سبيل المثال: فرضت الهند، وفيتنام، وكمبوديا ومصر، قيودا على صادرات الأرز في الفترة 2007-2008. وقد أدت هذه القيود، إلى جانب عمليات التكالب على الشراء التي قامت بها الفلبين وارتفاع الواردات إلى بنغلاديش والبلدان المصدرة للطاقة ذات الاحتياطيات الأجنبية الكبيرة، إلى ارتفاع أسعار الأرز.

وقدر كل من هيدي وفان (Headey and Fan 2010) وكذلك ميترا وجوزلينغ (Mitra and Josling 2009) أن معظم الزيادة في أسعار الأرز يمكن أن تعزى إلى القيود المفروضة على الصادرات وارتفاع الطلب على المحاصيل[(3)]. كما أن صادرات القمح والصادرات الأخرى من الحبوب كانت محظورة من قبل روسيا وأوكرانيا والأرجنتين، وكازاخستان. وأعقب الحظر الأوكراني على صادرات القمح في يوليو 2007؛ اندفاع الدول العربية نحو زيادة الطلب على المحاصيل، ويعزى ذلك جزئيا إلى ضعف المحاصيل في المنطقة العربية، كما يعزى في جزء آخر إلى احتياطاتها القوية من النقد الأجنبي، مصحوبة بتصدير 1.2 مليون طن من صادرات القمح إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (تمثل 55 في المائة من إجمالي الزيادة)، ذهب ثلثاها إلى مصر وحدها (Headey and Fan 2010, p. 49). وعلى الرغم من أن العديد من الحظر المفروض على الصادرات في الفترة 2007-2008 كان قصير الأجل؛ وقد ألغي الآن، فقد فرضت الهند حظرا على صادرات القمح استمر من العام 2007 إلى العام 2011؛ وقد أدى الجفاف في العام 2010 إلى أن تقيِّد روسيا وأوكرانيا صادرات القمح، وفي أواخر العام 2010 وأوائل العام 2011، عمدت كل من إثيوبيا، وتنزانيا، وأوغندا إلى حظر تصدير بعض الحبوب، وخاصة الذرة[(4)].

وقد قدم هيدي وفان (Headey and Fan 2010) نظرة شاملة ونقدية عن الأدبيات المتعلقة بأسباب الأزمة العالمية للغذاء في الفترة 2007-2008. وخلصا إلى أن الأسباب الرئيسية للأزمة تتمثل في: ارتفاع أسعار الطاقة، وانخفاض قيمة الدولار الأمريكي، والطلب على الوقود الحيوي، والصدمات التجارية، مثل حظر

الصادرات، وتعديلات محفظة الاستثمارات لمصلحة السلع الأساسية، وعلى النقيض من العديد من التقييمات الأخرى، فإن تقييم هيدي وفان لا يعطي دورا كبيرا لانخفاض محاصيل الحبوب أو انخفاض المخزونات، أو لزيادة وتغيير أنماط الطلب على الغذاء في بلدان مثل الهند والصين؛ فالواقع أن زيادة الطلب على الحبوب كانت أعلى بكثير في المكسيك، والاتحاد الأوروبي، أو منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ويعني استمرار العديد من العوامل الهيكلية الأساسية أنه من المرجح أن تظل أسعار الغذاء العالمية مرتفعة، حيث تتوقع منظمة أوكسفام (Oxfam 2011a)، على سبيل المثال، أن تتضاعف أسعار الغذاء العالمية خلال العشرين سنة المقبلة. ووفقا لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة الأغذية والزراعة (FAO 2011)، من المتوقع أن يزيد إنتاج الوقود الحيوي إلى أكثر من الضعف خلال الفترة من 2007-2009 إلى العام 2019. وعلاوة على ذلك، من المتوقع أن يفضي تغير المناخ إلى وقوع كوارث طبيعية أكثر كثافة وتواترا مثل الجفاف والفيضانات التي قد تؤثر في غلة المحاصيل وإنتاجها، مما يؤدي إلى رفع الأسعار وتقلبها. ويتنبأ نيلسون وزملاؤه (Nelson et al. 2010) بالأثر المشترك لتغير المناخ والآثار الاقتصادية (نمو السكان وزيادة الدخل) على الأسعار الزراعية في المستقبل، وخلصوا إلى أن الأسعار الزراعية الحقيقية ستزداد في النصف الأول من القرن الحادي والعشرين، على النقيض من انخفاض القرن العشرين. كما يتوقعون أن يرتفع الطلب على الغذاء بسبب الزيادة في عدد السكان والدخل، وأنه سيتجاوز الإنتاجية الزراعية التي ستتأثر سلبا بتغير المناخ. وفي السيناريو الأكثر تشاؤما، سترتفع أسعار الذرة بأكثر من 100 في المائة بين العامين 2010 و2050، وأسعار الأرز بنسبة تقل قليلا عن 80 في المائة، وأسعار القمح بنسبة تقل قليلا عن 60 في المائة.

ونظرا إلى أن الدول العربية تعتمد اعتمادا كبيرا على الواردات الغذائية، فإن الزيادة الهائلة في أسعار الغذاء العالمية، الناجمة عن العوامل التي نوقشت، أثرت تأثيرا شديدا في هذه البلدان، ليس من الناحية الاقتصادية فقط، بل أيضا على الصعيدين الاجتماعي والسياسي. وفيما يخص العديد من البلدان العربية، ازداد هذا التأثير بسبب ضعف غلة المحاصيل محليا في موسم 2008-2009. وانخفض إنتاج القمح بنسبة 13.2 في المائة في شمال أفريقيا، و22.1 في المائة في الشرق الأوسط

(Headey and Fan 2010, table 3.6). ونتيجة لذلك، ارتفعت كمية واردات القمح بنسبة 100 في المائة تقريبا في الشرق الأوسط في الفترة 2008-2009 وبنحو 30 في المائة في شمال أفريقيا (Headey and Fan 2010, figure A.1). ومن ثم ارتفع كل من كمية وسعر الوحدة من الواردات الغذائية في الوقت عينه.

وقد بينت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (2011) أنه استنادا إلى الناتج المحلي الإجمالي للفرد، وهو مقياس بسيط للفقر، والتغير في مؤشر أسعار الاستهلاك في الفترة من 2006 إلى 2010، فإن الدول العربية الأكثر تضررا هي مصر والسودان. واستنادا إلى نسبة الاعتماد على واردات الأغذية بوصفها مقياسا أبسط؛ كانت أكثر البلدان تضررا هي الجزائر ومصر وموريتانيا واليمن. وفي الأقسام التالية من هذا الفصل، نحلل بمزيد من التعمق مختلف القنوات التي أثرت من خلالها أزمة أسعار الغذاء العالمية في الدول العربية ومواطنيها.

التبعات الاقتصادية

وقد كان للارتفاع في أسعار الغذاء عالميا ثلاث تبعات سلبية كبيرة على الاقتصاد الكلي في معظم الدول العربية: (1) زيادة التضخم المحلي، و(2) زيادة العجز التجاري، و(3) زيادة الضغوط المالية، لاسيما في البلدان التي تعاني ضعف الموارد في دول مجلس التعاون الخليجي، حيث حاولت حكومات المنطقة تخفيف أثر ارتفاع أسعار الغذاء العالمية على سكانها.

التضخم

ومن آثار الاقتصاد الكلي الرئيسية لارتفاع أسعار الغذاء عالميا؛ انتقالها إلى الأسعار المحلية والتضخم. وقد تباين مدى انتشار هذا الانتقال عبر الدول العربية وعبر السلع. ولهيدي وفان قول جدير بالاقتباس (Headey and Fan 2010, p. 62)، وهو يتعلق بتعقد آليات انتقال ارتفاع الأسعار والتضخم:

> وتتمثل الخطوة الأولى في تحويل الأسعار الدولية المقومة بالدولار إلى أسعار العملات المحلية... أما الثانية فهي: تتمثل في السياسات المحلية التي تغير الأسعار المحلية للغذاء من خلال التعريفات الجمركية، والدعم،

وحظر الصادرات، ونظم الاحتياطي ومراقبة الأسعار وما إلى ذلك. (وثالثا) مجموعة من العوامل الأخرى، بما في ذلك الإحلال بين الأغذية المستوردة والمحلية؛ واستجابة العرض والطلب لتغيرات الأسعار؛ والعوامل المحلية التي قد لا تكون لها علاقة بارتفاع أسعار الغذاء العالمية، مثل صدمات العرض الخارجية المرتبطة بالطقس، وارتفاع تكلفة النفط، أو عوامل التضخم غير الغذائية.

وادعى ديسوس وزملاؤه (Dessus et al. 2008) أن العلاقة بين أسعار الغذاء الدولية والمحلية خاصة بكل بلد، وفقا لـ: عمق السوق الدولية للسلع المختلفة، وتباينات أسعار الصرف في البلد مقابل الدولار الأمريكي، ودرجة انفتاح الاقتصاد، والسياسات المحلية التي يُستجاب بها للزيادات في أسعار الغذاء الدولية، والنمط الغذائي الخاص بالبلد وسلال الغذاء.

ويقتصر العمل الإمبيريقي الذي أُجري حول انتقال الأسعار؛ على عدد قليل من السلع الأساسية وعدد قليل من البلدان. ووجدت الفاو (FAO 2008c) أن انتقال أسعار الأرز الدولية إلى ستة بلدان آسيوية تراوح بين 6 في المائة و64 في المائة. وبصفة عامة وجدت الدراسات أن انتقال السلع غير كامل، وأنه يختلف بين السلع والبلدان، وأن تضخم أسعار الغذاء في البلدان النامية معتدل (De Hoyos and Medvedev 2008). وبوجه عام كان انتقال الأسعار المحلية أعلى في البلدان التي لديها تدخلات أقل في أسواق الغذاء، في حين أدى ارتفاع تكاليف النقل المحلي في بعض البلدان، بسبب ارتفاع أسعار الوقود، إلى زيادة أسعار الغذاء العالمية. ففي الأردن، على سبيل المثال، انخفض دعم الوقود في فبراير 2008، مما أدى إلى ارتفاع أسعار بعض أنواع الوقود بنسبة 75 في المائة، فأسهم ذلك في ارتفاع أسعار الغذاء.

وعلى مستوى الاقتصاد الكلي، أسهمت الزيادات العالمية في أسعار الغذاء في التضخم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث ارتفع التضخم الإقليمي أكثر من ضعف سرعة التضخم العالمي في 2007-2008 (IMF 2008b). وقد حلل ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2011, 2013) أثر ارتفاع أسعار الغذاء العالمية في التضخم في منطقة جنوب المتوسط (الجزائر ومصر وإسرائيل والأردن ولبنان والمغرب وفلسطين وسورية وتونس)[5]. وكانت الزيادات في أسعار الوقود والغذاء

مماثلة لتلك التي حدثت في السبعينيات، على الرغم من أن التضخم في أسعار الغذاء ظل دون مستويات الذروة في السبعينيات.

وقد أدت الزيادات الأخيرة في أسعار الغذاء، كما حدث في السبعينيات، إلى زيادة التضخم الإجمالي، وكان هذا التأثير أكثر وضوحا في الاقتصادات الناشئة منه في الاقتصادات المتقدمة. ووجد ألبيرز وبيترز (ibid.) أن أسعار الغذاء في بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط، في المتوسط، قد شهدت زيادات قوية، متجاوزة بذلك معدل التضخم الإجمالي بين نهاية العام 2005 ومنتصف العام 2008. وارتفع متوسط التضخم العام لأسعار المستهلكين في هذه البلدان من 3.4 في المائة في يوليو 2007 إلى 10 في المائة في يوليو 2008، وتعزى هذه الزيادة إلى حد كبير إلى الارتفاع الحاد في أسعار الغذاء العالمية خلال الفترة نفسها. وخلص ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2011, p. 15) إلى أنه:

> كانت حصة تضخم أسعار الغذاء في إجمالي التضخم بالمنطقة مرتفعة للغاية عند بعض النقاط خلال ارتفاع الأسعار، حيث وصلت إلى 60 في المائة و80 في المائة. وهذا يبين مرة أخرى مدى الضغط الكبير المتزايد الذي فرضه تضخم أسعار الغذاء على الأسعار الإجمالية في بلدان منطقة البحر الأبيض المتوسط تلك المتضمنة في سياسة الجوار الأوروبي(*) ENP.

وفي بلدان جنوب المتوسط، كانت الزيادات في أسعار الغذاء أكثر وضوحا في الجزائر ومصر وإسرائيل والأردن ولبنان وفلسطين، وسجلت زيادات أقل في تونس والمغرب؛ حيث القطاع الزراعي المحلي أكبر. وفي معظم هذه البلدان أدى الدعم الحكومي لأسعار الغذاء إلى التخفيف من انتقال ارتفاع أسعار الغذاء العالمية إلى الأسعار المحلية، وكان التضخم المحلي لأسعار الغذاء أكبر بكثير في غياب زيادة الإنفاق الحكومي على دعم الغذاء. كما وجد ألبيرز وبيترز أن ارتفاع متوسط أسعار الغذاء المحلي كان أكبر بالنسبة إلى مجموعة بلدان جنوب المتوسط من البلدان التي انضمت أخيرا إلى الاتحاد

(*) سياسة الجوار الأوروبي European Neighbourhood Policy (ENP): تُعد إحدى أدوات السياسة الخارجية، لاسيما العلاقات الخارجية، حيث تسعى إلى توطيد العلاقات الخارجية بدول شرق وجنوب أوروبا لاسيما البلدان النامية، وتضم تلك البلدان: الجزائر والمغرب ومصر وإسرائيل والأردن ولبنان وليبيا وفلسطين وسورية وتونس في الجنوب، وأرمينيا وأذربيجان وبيلاروسيا وجورجيا ومولدوفا وأوكرانيا في الشرق. [المترجم].

الأوروبي (الدول الأعضاء الـ 12 الجديدة)، وأنه في المجموعة السابقة كان التضخم أكبر، مما يشير إلى اختلافات أكبر هنا في ديناميات الأسعار وآليات الانتقال.

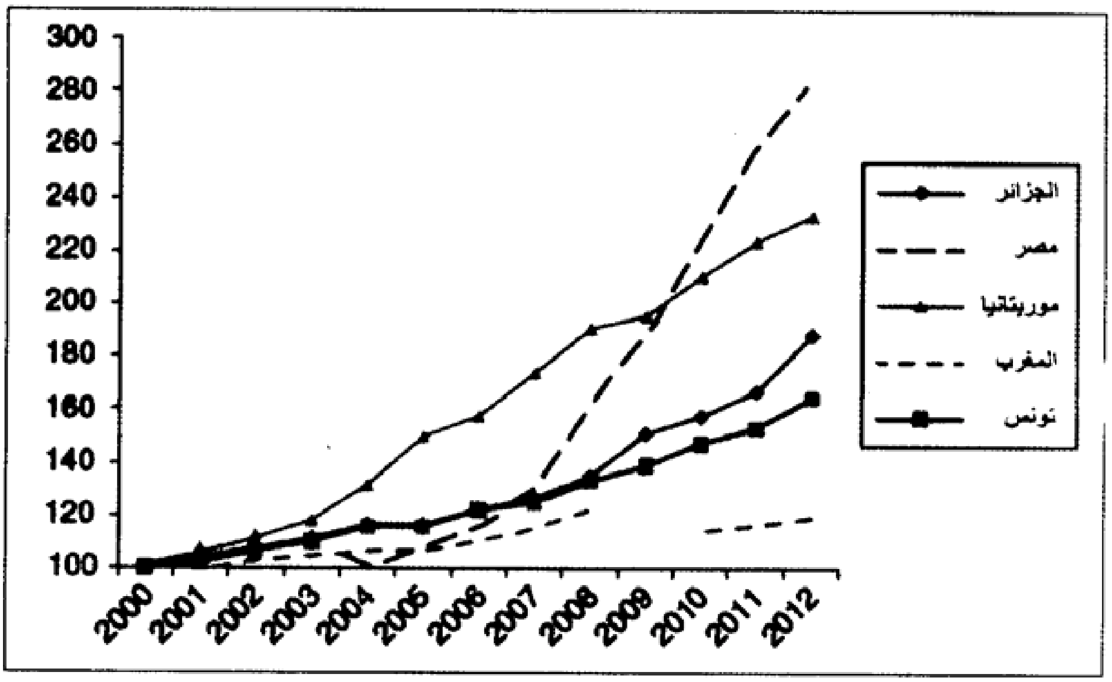
كما أجرى ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2013, table 1) تقديرات قياسية لآثار ارتفاع الأسعار لتحاكي الزيادات العالمية لأسعار الغذاء على الرقم القياسي لأسعار المستهلك في بلدان المتوسط السبعة. ووجدوا أن صدمة أسعار الغذاء بنسبة 10 في المائة أدت إلى زيادة بنسبة 0.3 في المائة في الرقم القياسي لأسعار المستهلك، وكانت النسبة الأعلى في مصر، والأدنى في الجزائر، وقد أكد كراولي Crowley هذه النتائج جزئيا (Crowley 2010).

ووجد ألبيرز وبيترز - أخيرا - أن انخفاض تضخم أسعار الغذاء المحلية في هذه البلدان قد اتسم بدرجة من الجمود[6]. وتراجعت الأسعار العالمية للغذاء والسلع الأساسية في الجزء الأخير من العام 2008 مع بداية الأزمة المالية العالمية، ولكن التكيف مع انخفاض الأسعار عالميا في عينة البلدان التي تناولاها كان أقل وضوحا؛ وذلك على نقيض بلدان الاتحاد الأوروبي؛ وقد كانت هذه هي الحال بالنسبة إلى مصر، حيث لم يتغير معدل التضخم الكلي، وتقديرهما القياسي أكد هذا التناقض.

وتؤيد دراسات أخرى نتائج ألبيرز وبيترز التي تقول إن الزيادات العالمية في أسعار الغذاء كان لها تأثير كبير في أسعار الغذاء محليا في جميع الدول العربية. ويشير البنك الدولي (World Bank 2009a, figure 2.1) إلى أن نسبة التغير في تضخم أسعار الغذاء في عدد من الدول العربية في العام 2007 فاقت التغير في التضخم الكلي. وقد ادعى صندوق النقد الدولي (IMF 2008b) أن التأثير التضخمي لارتفاع أسعار الغذاء والوقود في مصر كان من المرجح أن يتفاقم بسبب استمرار المزيد من الطلب، في حين أن تسارع التضخم في الأردن كان مرتبطا بإجراءات التكيف واسعة النطاق في أسعار الطاقة، مثلما حدث في إصلاحات دعم الوقود، وفي التقرير نفسه يلاحظ صندوق النقد الدولي كذلك أن تطورات أسعار الغذاء أكثر أهمية بكثير من أسعار الوقود بالنسبة إلى التضخم الكلي؛ لأن نسبة ما تنفقه الأسر على الغذاء كبيرة، ومن ثم فإن وزن الغذاء في الرقم القياسي لأسعار المستهلك أكبر بكثير من وزن المنتجات ذات الصلة بالنفط.

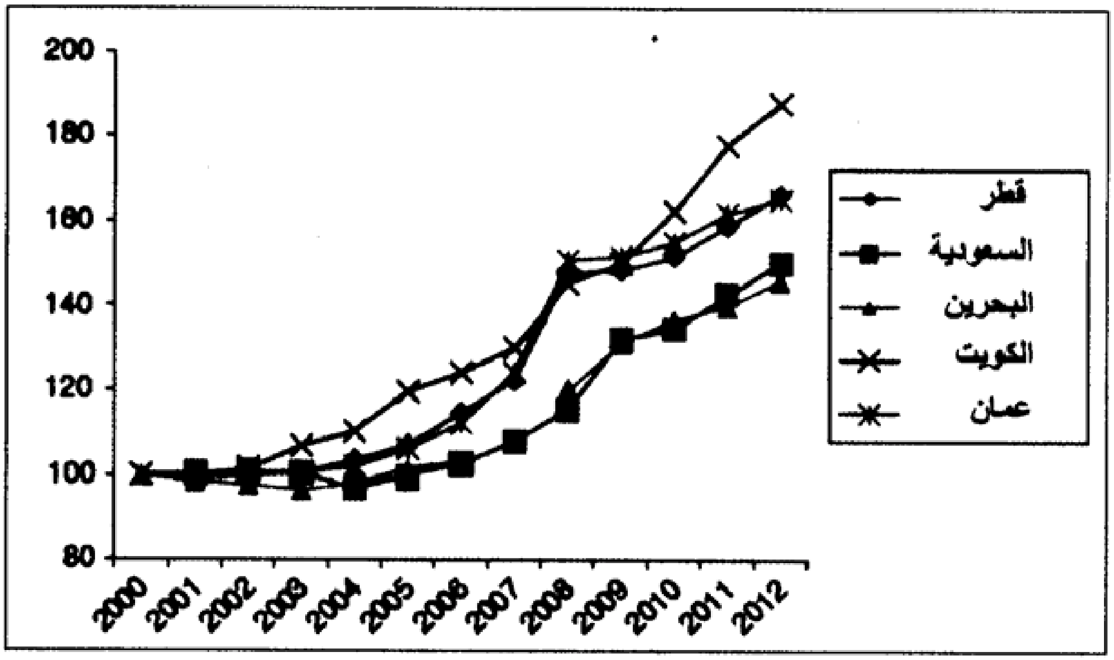
وتُظهر الأشكال من (6 - 4) إلى (8 - 4) الاتجاهات في تضخم أسعار الغذاء في بلدان شمال أفريقيا والخليج والشرق الأوسط بين العامين 2000 و2012، وكما يتضح، فقد تصاعد التضخم في أسعار الغذاء المحلية في المناطق الثلاث جميعها، منذ العام 2007 وما تلاه.

ويتضح من هذه الدراسات أنه على الرغم من أن الدول العربية حاولت التخفيف من آثار ارتفاع أسعار الغذاء مع تدابير قصيرة الأجل مثل زيادة الدعم الغذائي (الذي سنناقشه في الفصل الخامس)، فإنها لم تتمكن من التخفيف بشكل كامل من آثار الارتفاع الحاد في أسعار الغذاء العالمية. ومن ثم، فقد استُورِد التضخم من خلال أسعار الغذاء، التي كانت لها - كما سنناقش لاحقا - عواقبُ اجتماعية وسياسية سلبية، كما كانت للآثار المالية لتدابير التخفيف؛ نتائج سلبية على صعيد الاقتصاد الكلي، للأزمة العالمية للغذاء، على النحو المبين في الفصل الخامس.



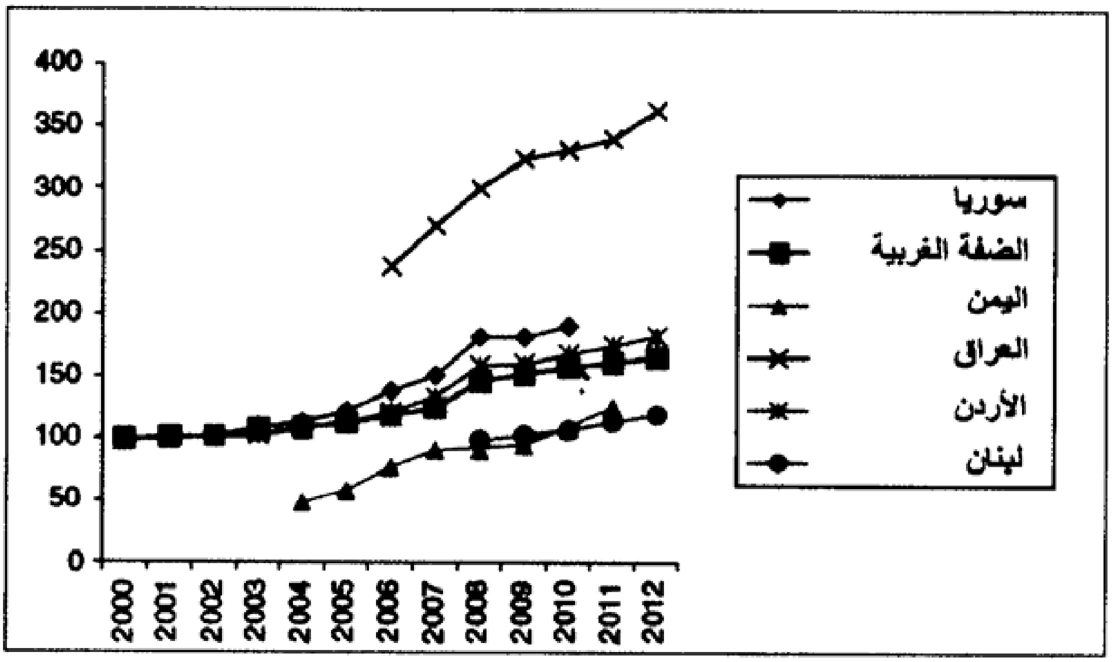
الشكل (6-4): تضخم أسعار الغذاء في بلدان شمال أفريقيا 2000 - 2012

المصدر: إحصاءات الفاو FAOSTAT



الشكل (4-7): تضخم أسعار الغذاء في بلدان الخليج 2000 - 2012

المصدر: إحصاءات الفاو FAOSTAT



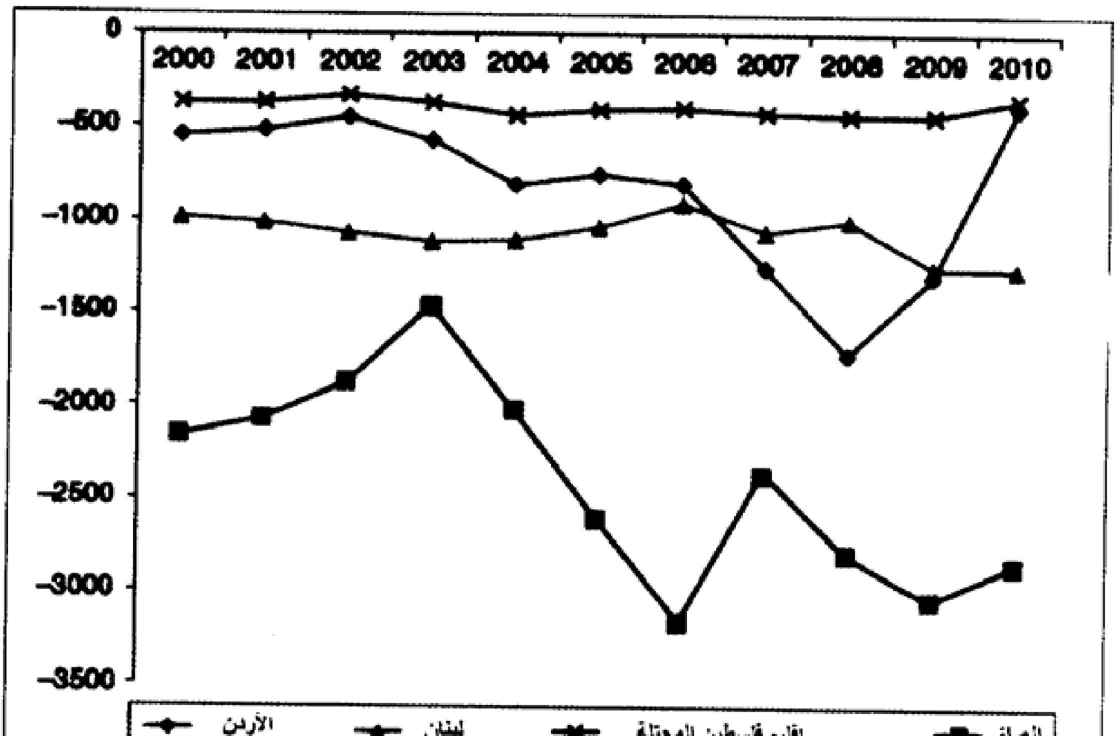
الشكل (4-8): تضخم أسعاو الغذاء في بلدان الشرق الأوسط 2000 - 2012

المصدر: إحصاءات الفاو FAOSTAT

الحسابات الخارجية والاحتياطيات

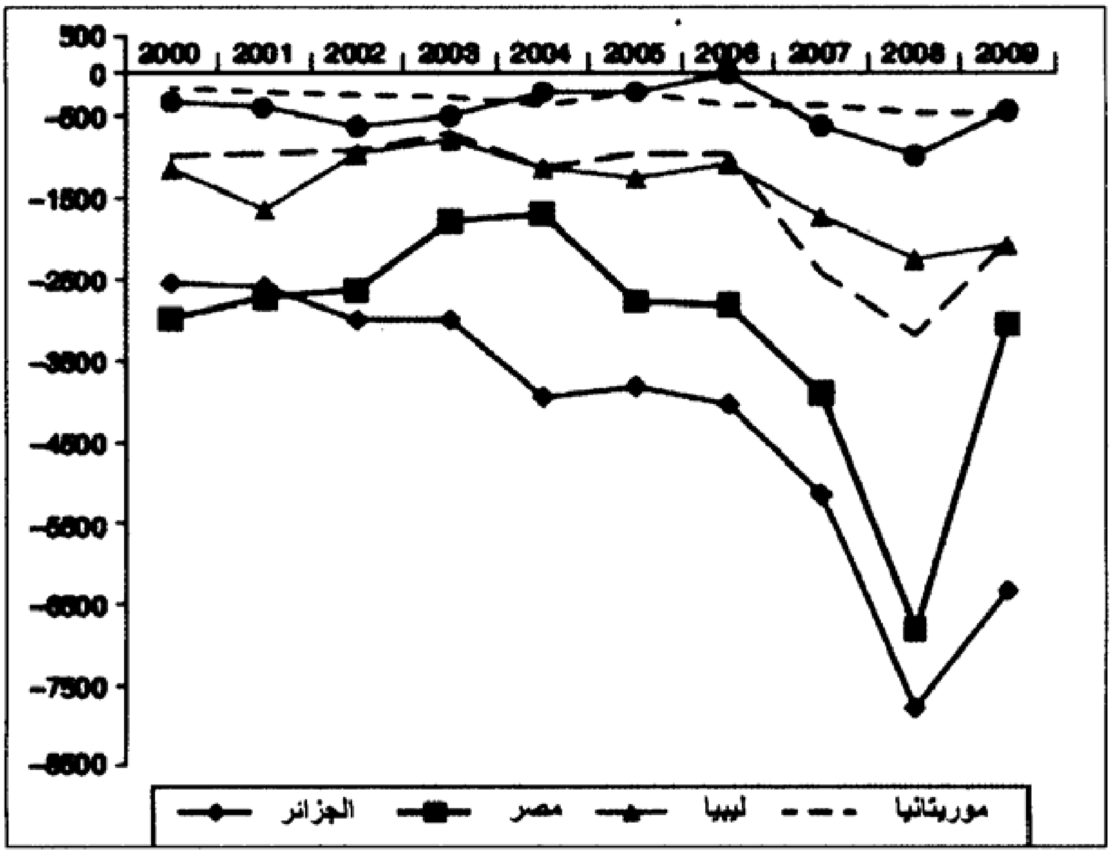
وبالإضافة إلى التأثير التضخمي لارتفاع الأسعار العالمية للغذاء، أسهم هذا الارتفاع أيضا في المشكلات التجارية، والتي تمثلت في زيادة تكاليف الواردات. وقد أدت الزيادة في أسعار الغذاء في بلدان كثيرة في المنطقة العربية إلى اتساع عجزها في التجارة الزراعية وعجزها التجاري الإجمالي. وتُظهر الأشكال من (9 - 4) إلى (11 - 4) العجز التجاري الزراعي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ودول الخليج. وكما يتضح من ذلك، شهدت معظم هذه البلدان بعض التدهور في عجزها في التجارة الزراعية بعد ارتفاع أسعار الغذاء العالمية في الفترة 2007-2008، مع زيادة حادة في هذا العجز في الجزائر، والأردن، ومصر، وإن كانت أقل حدة في ليبيا، وتونس، والمغرب.

ويبين الجدول (1 – 4) العجز التجاري الإجمالي لمعظم الدول العربية. وكما يتضح من ذلك، فإن العديد من البلدان التي شهدت تدهورا في ميزانها التجاري الزراعي شهدت أيضا زيادة في العجز التجاري الكلي بين العامين 2006 و2008، أي الأردن والجزائر وليبيا والمغرب وتونس ومصر. وفي حالة مصر كانت هذه الزيادة في العجز ملحوظة بشكل خاص.



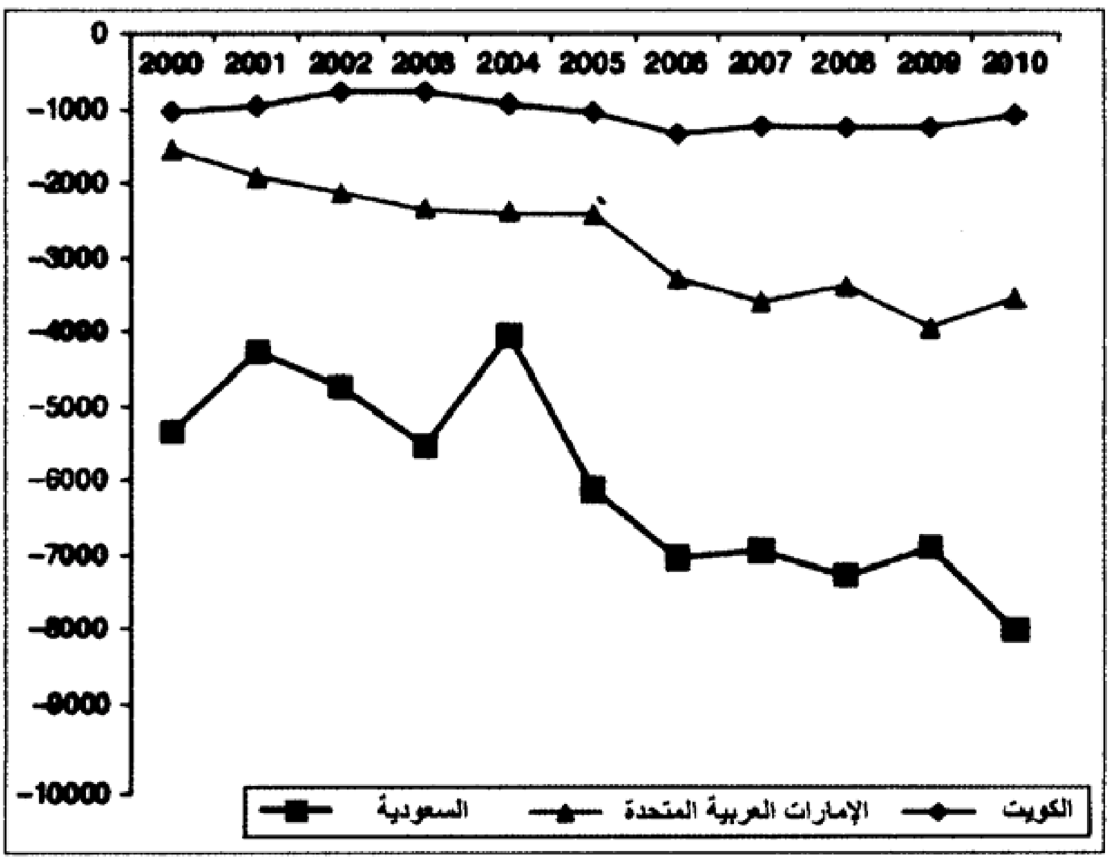
الشكل (9-4): العجز التجاري الزراعي لدول الشرق الأوسط 2000 – 2010 (مليون دولار أمريكي)

المصدر: إحصاءات الفاو FAOSTAT



الشكل (4-10): العجز التجاري في بلدان شمال أفريقيا 2000 - 2010 (بالمليون دولار)

المصدر: إحصاءات الفاو FAOSTAT



الشكل (4-11): العجز التجاري الزراعي في بلدان الخليج العربي 2000 - 2010 (بالمليون دولار)

المصدر: إحصاءات الفاو FAOSTAT

الجدول (1 – 4): العجز التجاري الكلي للدول العربية (بالدولار الأمريكي)

الدولة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الجزائر	9789367496	12258808347	23923248767	31742534437	31664550104	39951690073	6171963098	15118717909	
البحرين	1775845086	2166280999	3109923109	4103300620	4688156600	4936222726	46350844158		
جيبوتي	56965693-	114553148-	73238391-	134114708-	170103702-				
مصر	2145091620-	1072281-	2031877155-	1740068559-	5973809837-	19109090909-	12548166281-	10467594902-	15722506569-
الأردن	2137179120-	3451198913-	5224400627-	5119182008-	6420592461-	6812455967-	5524507042-	5613098592-	8156338028-
الكويت	8439597093	14584422018	28852739726	42023641314	40264084507	60192419304	31851936797	42014754018	79218417893
لبنان	4140630182-	4711111111-	4640132670-	4687893864-	6307794362-	8734328358-	9913930348-	10409286899-	10699954390-
ليبيا	6188112966	10394637895	16777973680	25891612865	27435462678	37191291654			
المغرب	1409177409-	2821041949-	3334235759-	3595384266-	6857299805-	11902451613-	989326052-	9003633798-	13442478394-
عمان	3669700940	3097529284	8460338170	9120936354	6938881720	12962288791	5227568313		
قطر	7820329445	11452746923	14777746827	16476647877	18469779687	25980493757	15265933626		
السعودية	47213066667	66962133333	104406074031	112011748999	104025346852	146168000000	39986666667	87656000000	178672000000
سورية	1070006096	60831683	356929751-	260418514	327447948	64048717	1116597024-	253707346-	516757755
تونس	939444932-	781453232-	124826523-	647633358-	740749415-	1367015664-	1174109457-	2114643007-	3247800916-
الإمارات	11870388358	15540640335	28208305775	39503336731	20556025094	29091083200	14819061009	27314908881	
الضفة الغربية وغزة	1767252659-	1952030441-	2174387750-						
اليمن	177208635-	127402647	841099317	84181625	1584540574-	1499550361-	2908476918-	1274573607-	

ملحوظة: م. ع. س= المملكة العربية السعودية. إ. ع. م= الإمارات العربية المتحدة.

المصدر: (World Bank World Data Bank (http://databank.worldbank.org/data/home.aspx

أما بالنسبة إلى البلدان المصّدرة للنفط، مثل دول مجلس التعاون الخليجي، فقد أدى ارتفاع أسعار النفط إلى تخفيف آثار ارتفاع أسعار الواردات الغذائية على الميزان التجاري. كما استفادت بعض البلدان الفقيرة نفطيا من ارتفاع أسعار السلع الأولية الأخرى التي تصدرها؛ فعلى سبيل المثال: تضاعفت قيمة صادرات المغرب من الفوسفات ثلاث مرات في العام 2008، في حين حققت الأردن عوائد متزايدة من صادرات البوتاس Potash. وساعد ارتفاع أسعار النفط والسلع التصديرية، بقدر ما وفر إيرادات ضريبية أعلى، على تخفيف التكلفة المالية للتدابير التي اتخذتها الحكومات للتعامل مع ارتفاع أسعار الغذاء مثل زيادة الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي أو أجور القطاع العام.

بالإضافة إلى أن ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء يؤثر في الميزان التجاري، فإنه منذ العام 2000 كانت الفجوة تتزايد اتساعا بين قيم وحدات السلع المصنعة والمنتجات الزراعية، مما يوحي بضرورة تصدير المزيد من السلع المصنعة من أجل استيراد الكمية نفسها من الغذاء (ESCWA 2010, figure 2).

وقد جرى العمل على محاكاة أثر ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء على الحسابات الخارجية والاحتياطيات النقدية، حيث حاكى صندوق النقد الدولي (IMF 2008a) تأثير ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء والنفط في فواتير الواردات، وتأثير ذلك في رصيد الحساب الجاري وأرصدة الاحتياطيات الدولية. وجرت هذه المحاكاة بمقارنة إسقاطات ربيعي العامين 2008 و2009 (بزيادة قدرها 34.3 في المائة في أسعار النفط، و18.2 في المائة في أسعار الغذاء بين العامين 2007 و2008) الواردة في توقعات الاقتصاد العالمي في ربيع العام 2008، مع سيناريو تمثل فيه زيادة أسعار الغذاء والوقود نسبة 20 في المائة عن الإسقاطات الأساسية؛ ويعتبر هذا التأثير «مرتفعا» إذا انخفضت الاحتياطيات بأكثر من 0.5 شهر من تغطية واردات السلع والخدمات، وتعتبر الاحتياطيات «منخفضة» إذا كانت تغطي أقل من 3 أشهر من واردات السلع والخدمات.

ونظرا إلى أن واردات النفط في المتوسط تزيد مرتين ونصف المرة على واردات الغذاء للبلدان المنخفضة الدخل، ومرتين في البلدان المتوسطة الدخل، فإن تأثير الزيادات في أسعار النفط في الوضع الخارجي للبلد سيكون أكبر من الزيادة المكافئة لزيادة أسعار الغذاء. ووجدت دراسة المحاكاة التي أجراها صندوق النقد الدولي أن زيادة أسعار النفط

ستضعف بشدة الوضع الخارجي لـ 81 بلدا، في حين أن زيادة أسعار الغذاء سيكون لها أثر سلبي حاد في 16 بلدا، وسيكون الأثر المشترك سلبيا للغاية بالنسبة إلى 72 بلدا.

ويبين الجدول (4 – 2) أن الزيادة في أسعار الغذاء التي حوكيت في البلدان العربية في عينة صندوق النقد الدولي؛ سيكون لها تأثير كبير للغاية في اليمن والجزائر؛ وكذلك سيكون للأزمة النفطية التي حوكيت تأثير كبير في الأردن ولبنان والمغرب؛ والتأثير المشترك بين الأزمتين سيقع على الأردن ولبنان والمغرب. وبالنسبة إلى المصدرين للنفط مثل اليمن والجزائر والبحرين وسلطنة عمان والسعودية، فإن الأثر الإيجابي لارتفاع أسعار النفط أكثر من تعويض الزيادة في أسعار الغذاء. وتترك كل من موريتانيا والأردن مستويات منخفضة جدًا وحرجة من الاحتياطيات؛ أي أنها يمكنها تغطية الواردات لأقل من ثلاثة أشهر، نتيجة للتأثير المشترك للأزمتين.

وقد أكدت الحكومة اليمنية (2011) الآثار الوخيمة لأزمة أسعار الغذاء على حساب التجارة في اليمن، وقد أفادت بأن اليمن استخدم 10 في المائة في العام 2000 من عوائد صادراته من أجل استيراد الغذاء؛ الأمر الذي جعله أقل بقليل من المتوسط العالمي، وبحلول العام 2007 ارتفع هذا الرقم إلى 25 في المائة.

الجدول (2 – 4): أثر الزيادات في أسعار النفط والغذاء في الوضع الخارجي المتوقع للعام 2009 للدول العربية

	قبل الأزمة		أزمة أسعار النفط		أزمة أسعار الغذاء		الأزمة المشتركة	
	ح. ج	الاحتياطي	ح. ج	الاحتياطي	ح. ج	الاحتياطي	ح. ج	الاحتياطي
موريتانيا	12-	2	11.7-	1.9	12.5-	1.9	12.2-	1.8
اليمن	0.9	9.2	2.4	10.4	0.2	*8.7	2.8	9.9
الجزائر	20.6	41	28.5	48.2	19.8	*40.5	27.8	47.6
البحرين	18.6	6.5	24.3	8	18.4	6.4	24.1	8
مصر	0.5-	6.6	0.1-	6.7	1-	6.3	0.6-	6.4
الأردن	13.4-	3.2	17.7-	*2.2	14.6-	2.9	18.8-	*2.0
لبنان	10.2-	7.4	12.9-	*6.5	11.2-	7.1	14-	*6.2
المغرب	0.9-	8.1	3.3-	*6.8	0.7-	8.2	3-	*6.9
عمان	10.8	8.7	19.1	13.5	10.4	8.5	18.7	13.3
السعودية	24	26.8	32.7	32.8	23.6	26.6	32.4	32.6
سورية	5.5-	9	5.1-	8.7	5.4-	9	5-	8.8
تونس	2.7-	4.4	2.6-	4.3	2.7-	4.4	2.6-	4.3

ملاحظات: ح. ج = الحساب الجاري كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي الاحتياطيات = عدد الأشهر من واردات السلع والخدمات في العام التالي.

* أثر حاد على الاحتياطيات.

المصدر: IMF 2008a, tables la, lb.

يذهب كل من هيدي وفان (Headey and Fan 2010) إلى أن التبعات على مستوى الاقتصاد الكلي من جراء زيادة أسعار الغذاء؛ تتوقف كذلك بشكل جزئي على الاعتماد على الواردات الأمريكية وتحركات أسعار الصرف، لأن البلدان التي تعتمد اعتمادا كبيرا على الولايات المتحدة لم تستفد من ارتفاع قيمة العملة مقابل الدولار. وقد تكون هذه البلدان والبلدان ذات الاحتياطيات الدولية الضعيفة هشة بشكل خاص من حيث الاقتصاد الكلي. ويبين الجدول (4 - 3) هذه العلاقات وفقا للمنطقة.

وكما يتبين من الجدول (4 - 3)، لا تعتمد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اعتمادا كبيرا على الولايات المتحدة بالنسبة إلى الواردات الغذائية، كما أن أثر ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء (ومعظمها مقوم بالدولار الأمريكي) قد خُفِّفَ جزئيا بنسبة 20 في المائة نظرا إلى ارتفاع قيمة العملات مقابل الدولار. كما تتمتع المنطقة بمستوى جيد للغاية من الاحتياطيات الدولية. ومع ذلك هناك تباين كبير داخل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث لم تستفد اقتصادات الدولار مثل لبنان من ارتفاع قيمة عملاتها مقابل الدولار، كما أن الدول المصدرة غير النفطية تتسم بمستويات أقل بكثير من الاحتياطيات مقارنة بالمتوسط الإقليمي الذي يتأثر بشدة بمكانة دول مجلس التعاون الخليجي الغنية المصدرة للنفط.

وقد تفاقمت حالة عدم استقرار الاقتصاد الكلي، والذي تجسد في: التضخم والعجز التجاري والقيود المالية الناجمة عن ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء نتيجة لآثار الربيع العربي؛ التي عرقلت السياحة وخفّضت الاستثمارات الأجنبية المباشرة، والتحويلات المالية، وخصوصا في البلدان التي تصدر عادة الأيدي العاملة إلى البلدان التي تشهد صراعات حاليا. ويعني هذا الوضع إلى جانب الآثار الاقتصادية الكلية لأزمتي الغذاء والوقود أن مشهد الاقتصاد الكلي لكثير من بلدان المنطقة العربية مشهد قاتم. وتواجه البلدان العربية المستوردة للنفط في المنطقة فجوات مالية متزايدة، حيث يتوقع أن يرتفع متوسط العجز إلى نحو 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (IMF 2011; Economist 2011). ومن المتوقع أيضا أن يستمر التضخم في تزايد مع تراجع احتياطيات النقد الأجنبي.

الجدول (3 - 4): الاعتماد على الواردات الأمريكية، وقيمة العملات مقابل الدولار، والاحتياطي من النقد الأجنبي

	واردات القمح الأمريكي (الاستهلاك %)	واردات الذرة الأمريكية (الاستهلاك %)	القيمة الحقيقية مقابل الدولار 2002-2008 (للتغير %)	الاحتياطيات الأجنبية 2008 (عدد الأشهر التي تغطي الاستيراد)
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	2	15	20	15.0
منطقة البحر الكاريبي	28	36	15	3.5
أمريكا الوسطى	45	24	10	3.5
أمريكا الجنوبية	4	1	25	8.7
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	10	0	40	7.0
شرق آسيا	2	7	1	غ. م

ملاحظة: غ. م= بيانات غير متاحة.

المصدر: Derived from Headey and Fan 2010, table 3.2.

التبعات الاجتماعية

نظرة عامة إلى الفقر في العالم العربي

يرتبط قصور الأمن الغذائي ارتباطا وثيقا بالفقر، ويوضح برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2012) أن قصور الأمن الغذائي والفقر تربطهما وشائج قوية في المنطقة العربية - بشكل خاص - بسبب ضعف المنطقة الشديد إزاء الصدمات الخارجية بصورة عامة، أو تلك الخاصة بالغذاء؛ والتي تتمثل في تقلبات الأسعار العالمية للغذاء، والكوارث الطبيعية، وتزايد ندرة المياه، والنزاعات في المنطقة. ومع ذلك فإن معدلات الفقر الرسمية في العالم العربي أقل من معدلاتها في العديد من البلدان الأفريقية وأمريكا اللاتينية وآسيا، حيث إن الفقر يؤثر في أقل من 5 في المائة من السكان في جميع البلدان العربية؛ وفقا لخط الفقر البالغ 1.25 دولار؛ وذلك باستثناء: موريتانيا، واليمن، وفلسطين، والعراق. كما أن الدخل موزع بالتساوي إلى حد ما داخل البلدان العربية مقارنة بالعديد من البلدان الأخرى ذات الدخل المنخفض والمتوسط، حيث تراوحت معاملات جيني(*) من 0.32 إلى 0.41 (Breisinger et al. 2012, table 1).

(*) معامل جيني Gini coefficient: هو مقياس شائع لقياس درجة المساواة والعدالة الاجتماعية، وضعه المختص في الإحصاء، وعلم الاجتماع والسكان، الإيطالي كورادو جيني Corrado Gini، ويتراوح بين 0 و1، وكلما اقترب المعامل من الصفر دل على درجة مساواة أعلى. [المترجم].

ويمثل فقراء الريف في العالم العربي نحو 76 في المائة، ونحو 35 في المائة منهم غير منتجين للغذاء، وبالتالي هم عرضة بشكل خاص لارتفاع أسعار الغذاء. ووفقا للإسكوا (ESCWA 2010, p. 20) فإن الفقر الريفي هو لب مشكلة الأمن الغذائي في العالم العربي، حيث فقراء الريف هم الأشد تضررا من صدمات الغذاء؛ بسبب أنماط استهلاكهم وافتقارهم إلى المرونة. وأكثر الجماعات ضعفا هم: المعدمون الريفيون، والمزارعون الهامشيون، وسكان مناطق الأراضي الجافة المطرية والتي تجمع بين تربية الماشية وزراعة حبوب الأعلاف. والفقراء في المناطق الحضرية هم فئة أخرى تتأثر بشدة بارتفاع أسعار الغذاء حيث إن معظمهم من المشترين الصافين للغذاء.

وعلى الرغم من أن أقل من 5 في المائة من سكان المنطقة يقعون تحت خط الفقر الذي يبلغ 1.25 دولار؛ فإن عددا كبيرا من الناس يعيشون فوقه مباشرة، ويعيش 20 في المائة منهم على أقل من دولارين في اليوم، مما يجعلهم معرضين بشكل خاص للصدمات مثل ارتفاع أسعار الغذاء، أو انخفاض الدخل[7]. وعلى سبيل المثال، فقد قدّر (Breisinger et al. 2010, figure 7) أن الفقر في مصر، والمغرب، والأردن؛ سيتضاعف تقريبا إذا انخفض نصيب الفرد من الدخل بمقدار 0.5 دولار فقط في اليوم. وتميل بيانات الفقر للدول العربية إلى أن تكون غير مستوفاة، وغير موثوق فيها في كثير من الأحيان، وعلى رغم ذلك يعرض الجدول (4-4) بيانات من مجموعة مختارة من البلدان في فترات زمنية مختلفة.

وهناك خلاف كبير حول ما إذا كان الفقر في المنطقة آخذًا في الازدياد أو الانخفاض خلال العقود القليلة الماضية. وتشير العديد من الدراسات إلى أنه قد يكون آخذًا في الازدياد، خاصة خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي عندما نفّذت مجموعة من البلدان برامج لتحرير الاقتصاد (Harrigan and El-Said 2009a, 2009b; El-Said and Harrigan 2014; Tzannatos 2000; van Eeghen and Soman 1997; Kossaifi 1998; Rodenbeck 2000). ومع ذلك، فإن برايسنغر وزملاءه (Breisinger et al. 2010, figure 7) على العكس من ذلك، يرون أن الفقر قد انخفض في كثير من البلدان منذ أوائل التسعينيات (باستثناء اليمن وجيبوتي) وفقا لمقاييس الدخل الرسمية للفقر. بيد أن مقاييس الدخل قد لا تحدد المدى الحقيقي

للفقر في العالم العربي. وأحد العوامل المهمة التي لا تعول على الدخل بالنسبة إلى الفقر هو: سوء التغذية؛ ووفقا لتقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية للعام 2009 (UNDP 2009)، فإن المنطقة العربية هي الوحيدة خارج أفريقيا جنوب الصحراء التي ارتفع بها عدد السكان الذين يعانون سوء التغذية منذ أوائل التسعينيات.

ويضيف برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2011a, 2012) أن المقاييس الرسمية القائمة على الدخل للفقر والتفاوت في الدخل، مثل تلك الواردة في الجدول (4-4)، تقلل من شأن المدى الحقيقي للفقر في المنطقة العربية. وبمقارنة الفقر في المنطقة العربية بالفقر على الصعيد العالمي، نرى أن الدول العربية تبدو جيدة جدا في الحد من الفقر أثناء نموها؛ حيث تؤدي أداء أفضل من المتوسط العالمي. ومع ذلك، فإنها تؤدي أداء أسوأ من حيث العلاقة بين النمو الاقتصادي وسوء تغذية الأطفال، وهي التي تعتبرها دراسة برايسنغر مقياسا أفضل للفقر الحقيقي في المنطقة. ويشير برايسنغر وزملاؤه في الدراسة (Breisinger and coworkers 2011a) إلى هذه العلاقة بأنها «اللغز العربي في الفقر والتغذية»، ويشيرون إلى أنه قد يمكن تفسير ذلك بأن البيانات الرسمية تقلل من شأن الفقر أو أن مقاييس الدخل للفقر لا تستوعبها بكاملها، كما لا تستوعب جميع آثارها على سوء تغذية الأطفال (على سبيل المثال: الآثار على وضع المرأة، أو جودة الرعاية الصحية الأساسية). وترددت حجة أن البيانات الرسمية تقلل من المدى الحقيقي للفقر لدى مصر من قِبَل صبري (Sabry 2010).

ويرى برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2012) أن التفاوت في الدخل قد يكون أعلى بكثير من الأرقام الرسمية، مثلما توحي به معاملات جيني. وهي تشير إلى وجود فجوات هائلة بين بيانات الاستهلاك المستمدة من استقصاءات الأسر في المنطقة، وبيانات الاستهلاك الواردة في بيانات الحسابات القومية. ويعتقد كل من برايسنغر وزملائه (Breisinger et al. 2012)، وتقرير التنمية البشرية العربية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للعام 2002 (UNDP 2002) أن تعريف الفقر في العالم العربي يحتاج إلى توسيع نطاقه بما يتجاوز فقر الدخل؛ ليشمل مؤشرات تستوعب الظروف الأخرى المتصلة بالفقر، مثل رداءة نوعية الصحة والتعليم، والقيود المفروضة على الزراعة وسبل العيش الريفية، وظروف الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية، وضعف شبكات الأمان الاجتماعي، وعدم المساواة بين الجنسين.

الجدول (4-4): أعداد الفقراء في بلدان عربية مختارة

	نسبة عدد الفقراء عند 1.25 دولار في اليوم (من السكان %)	نسبة عدد الفقراء عند 2 دولار في اليوم (من السكان %)	نسبة عدد الفقراء عند خط الفقر الوطني (من السكان %)	نسبة عدد الفقراء عند خط الفقر الريفي (من سكان الريف %)	نسبة عدد الفقراء عند خط الفقر الحضري (من سكان الحضر %)
			المغرب		
1985	10.29	28.53			
1991	2.45	15.9			
1999	6.76	24.43	16.3	24.2	9.5
2001	6.25	24.34	15.3	25.1	7.6
2002	2.5	13.97	9	14.5	4.8
			تونس		
1985	8.65	25.14	7.7		
1990	5.87	19.04	6.7		
1995	6.48	20.39	6.2		
2000	2.55	12.82	4.2		
2005			3.8		
			موريتانيا		
1987	41.32	64.62			
1990			56.5		
1993	42.79	68.59	0		
1996	23.4	48.3	50.5	68.1	26.8
2000	21.16	44.13	46.3	61.2	25.4
			الجزائر		
19988	7.56	24.55	12.2	16.6	7.3
1995	6.79	23.61	22.6	30.3	14.7
			مصر		
1991	4.46	27.64			
1996	2.46	26.31	19.4		
2000	1.81	19.37	16.7	22.1	9.3
2005	1.99	18.46	19.6	26.8	10.1
2010			21.6	28.9	11
			الأردن		
1992	2.77	14.47			
1997	1.51	11.5			
2003	1.16	11.03			
2006	0.83	3.46	13	19	12
2008	0.07	2.11	13.3		
2010	0.12	1.59			
			سورية		
2004	1.71	16.85			
			الضفة الغربية وغزة		
2007	0.4	2.52	31.2		
2009	0.04	0.34	21.9		
			اليمن		
1998	12.88	36.35	40.1	42.5	32.3
2005	17.53	46.6	34.8	41.1	20.7

المصدر: World Bank, World DataBank (http://databank.worldbank.org/data/home.aspx).

تبعات تضخم أسعار الغذاء على الفقر والأمن الغذائي

وقد أفضت صدمة أسعار الغذاء العالمية في الفترة 2007-2008 إلى زيادة حادة في أسعار الغذاء للمستهلكين في البلدان العربية المعتمدة على الواردات، والتي أثرت سلبا في مستويات معيشة السكان، ورفعت مستويات الفقر، وخلقت صعوبات متزايدة للكثيرين في تلبية حاجة أسرهم من الطعام. وتقر العديد من الدراسات بأن الفقر تفاقم والأمن الغذائي تدهور في العديد من بلدان المنطقة العربية نتيجة لأزمتي الغذاء العالميتين في الفترة 2007-2008 و2010-2011 (ESCWA 2010; Breisinger et al. 2011b; IMF 2011). وعلى الرغم من أن السياسات الحكومية مثل زيادة الإنفاق على دعم الغذاء؛ قد خففت من مدى انتقال الزيادات في الأسعار العالمية للغذاء إلى الاقتصاد المحلي، فإن الأشكال من (4-6) إلى (4-8) المعروضة سابقا في هذا الفصل تبين أنه لايزال هناك درجة كبيرة من تضخم أسعار الغذاء في المنطقة.

وقد أظهر المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI 2011b) أن الزيادات في أسعار الغذاء وتقلبها أدت إلى خفض إنفاق الأسر الفقيرة على مجموعة من السلع والخدمات الأساسية وخفض السعرات الحرارية التي تستهلكها. ويمكن أن يؤثر ارتفاع الأسعار والتقلبات أيضا في تغذية الفقراء؛ حيث تدفعهم إلى التحول إلى أغذية أرخص وأقل جودة وأقل كثافة من المغذيات الدقيقة، فضلا عن أنها تؤدي إلى استراتيجيات تكيف سلبية؛ فعلى سبيل المثال، استهلك 10 في المائة من المزارعين الذين شملتهم الدراسة الاستقصائية في اليمن مخزون العام التالي من البذور نتيجة لارتفاع أسعار الغذاء في الفترة 2007-2008 (World Food Program 2008a)، في حين خفضت الأسر الفقيرة الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم من أجل التغذية؛ حيث خفض 39 في المائة من عينة الأسر بالاستقصاء؛ النفقات على الرعاية الصحية (World Food Program 2008a).

وكما أشار هيدي وفان (Headey and Fan 2010)، فإن التقييم الكامل لتأثير أزمة أسعار الغذاء في الفقر يتطلب النظر في كل من الآثار الاقتصادية الكلية، وعمليات التوزيع، وكذلك التأثيرات المنزلية والأسرية. وبالإضافة إلى ذلك، من الصعب فصل آثار ارتفاع أسعار الغذاء عن آثار ارتفاع أسعار الوقود، كم أنه من الصعب أن نقيس الآثار الناجمة عن ارتفاع أسعار الغذاء على المزارعين بدلا من

المستهلكين! فضلا على ذلك، من المهم النظر إلى أسعار الغذاء الحقيقية، مثل مؤشر أسعار المستهلكين الغذائي، والتي انكمشت نتيجة لأسعار السلع غير الغذائية، والتركيز على أسعار الأغذية الأساسية التي تشكل جزءا كبيرا من استهلاك الفقراء.

وتشمل الدراسات الشاملة للبلدان العربية دراسات كل من: أرندت وزملائه (Arndt et al. 2008)؛ وإيفانيك ومارتن (Ivanic and Martin 2008)؛ ووودون وزملائه (Wodon et al. 2008)؛ وديسوس وزملائه (Dessus et al. 2008)؛ وكودجو وزملائه (Cudjoe et al. 2008). وقد وجدت هذه الدراسات أن كثيرا من البلدان التي شملتها عينات الدراسات قد شهدت زيادات في الفقر نتيجة لارتفاع الأسعار العالمية للغذاء. ويقدر العمل الذي قامت به الفاو على نطاق عالمي (FAO 2008b) أن عدد الجوعى المزمنين في العام 2007 زاد بمقدار 75 مليون نسمة عن تقديرات الفترة 2003-2005، والتي كانت تبلغ 848 مليون نسمة (انظر الجدول 4-5)، ويعزى جزء كبير من هذه الزيادة إلى ارتفاع أسعار الغذاء. ومع ذلك، فإن إيفانيك ومارتن (Ivanic, and Martin 2008)، يفترضان أن زيادة قدرها 4.5 في المائة في الفقر على مستوى العالم يمكن أن تعزى مباشرة إلى ارتفاع أسعار الغذاء، حيث قدرا أن 132 مليون نسمة عادوا مرة أخرى إلى براثن الفقر.

الجدول (5 – 4): ارتفاع الفقر المزمن 2003-2005 (بالمليون)

آسيا	أفريقيا	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأمريكا اللاتينية
41	24	10

المصدر: Derived from FAO 2008b.

أجرى المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI 2011b) دراسة لتقييم آثار الارتفاع العالمي لأسعار الغذاء في 2007-2008 على مستويات الإنفاق والسعرات الحرارية. ووجدت الدراسة أنه في معظم البلدان المستوردة الصافية (مثل البلدان العربية) جميع الأسر أسوأ حالا – من الناحية العملية – وارتفع معدل الفقر الوطني نتيجة لارتفاع الأسعار. وكان الأثر تنازليا في المناطق الحضرية؛ أي أن أشد الناس فقرا عانوا بشكل أكثر حدة. ووجد أيضا أنه كلما انخفض دخل الأسرة، انخفض استهلاكها من السعرات الحرارية. وتبين الأدلة المستندة إلى عملية المحاكاة

الأسرية أنه عندما تتغير أسعار الغذاء بسرعة، يزداد الفقر في الغالبية العظمى من الحالات (Ivanic and Martin 2008). وقد قدم أبوت (Abbott 2009) مزيدا من العمل بشأن أثر الأزمة.

وقد اضطُلِع بقدر محدود من العمل بصدد أثر أزمة الغذاء العالمية على الفقر والأمن الغذائي في المنطقة العربية. وتوقع البنك الدولي أن يكون 2.6 مليون شخص أكثر عرضة للفقر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نتيجة أزمة الغذاء العالمية بحلول العام 2011، مع 2.2 مليون من الفقراء الجدد في منطقة الإسكوا (ESCWA 2010 , p. 19) وقدرت الفاو (FAO 2008c) أن صدمة أسعار الغذاء في الفترة 2007-2008 كانت مرتبطة بزيادة 4 ملايين نسمة يعانون نقصَ التغذية في البلدان العربية.

ووفقا للإسكوا، فإن صدمة أسعار الغذاء في الفترة 2007-2008 قد خلقت زيادة قدرها 2.19 مليون فقير في ستة من البلدان التي تعاني النزاعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الجدول 6-4). ففي مصر، على سبيل المثال، يقدر أن أكثر من نصف مليون شخص قد أضيفوا إلى عدد الفقراء، أي بزيادة قدرها نحو 4.5 في المائة.

الجدول (6 – 4): أعداد الفقراء، والفقراء الجدد بسبب أزمة الغذاء في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تعاني الصراعات

البلد	السكان 2006 (بالمليون)	عدد الفقراء قبل الأزمة (بالمليون)	عدد الفقراء الجدد (بالمليون)
مصر	78.0	13.0	0.59
الأردن	5.5	0.8	0.03
فلسطين	3.7	1.2	0.05
السودان	39.5	23.7	1.07
سورية	19.5	2.2	0.10
اليمن	21.6	7.7	0.34
الإجمالي	167.8	48.6	2.19

المصدر: ESCWA 2010, table 8.

وقد توصل المؤتمر الإقليمي للسياسات الزراعية في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، المنعقد في القاهرة 2-4 يونيو 2008، استنادا إلى دراسات حالة لتسع دول

هي: سورية والأردن وتونس ولبنان والمغرب واليمن وموريتانيا والسودان ومصر، إلى أن نقص التغذية قد ارتفع بنسبة 30 في المائة تقريبا نتيجة للأزمة الغذائية للفترة 2007-2008، من 15 مليون نسمة إلى 20 مليونا.

وتشير تقديرات المحاكاة التي أجراها البنك الدولي (World Bank 2009a, p. 12) إلى أن زيادة أسعار الغذاء في مصر بنسبة 30 في المائة؛ ستؤدي إلى زيادة الفقر بمقدار 12% درجة، وزيادة قدرها 14 في المائة في أسعار الغذاء في المغرب، ستؤدي إلى زيادة الفقر بمقدار 4 في المائة، كما أن زيادة أسعار الغذاء في جيبوتي بنسبة 21 في المائة ستزيد من الفقر المدقع بمقدار 14% درجة.

وتعتمد دول الخليج على الواردات الغذائية أكثر من بقية العالم العربي؛ ففي بعض دول الخليج 90 في المائة من الأغذية مستوردة، وكما هو مبين في الشكل (7-4)، كان تضخم أسعار الغذاء كبيرا في هذه الدول. وحتى في هذه البلدان العربية الغنية، أثر ارتفاع أسعار الغذاء تأثيرا كبيرا في شرائح السكان ذوي الدخل المنخفض، ولاسيما العمال المهاجرين. على سبيل المثال، تستضيف دولة الإمارات العربية المتحدة نحو 3 ملايين عامل مهاجر من شبه القارة الهندية يمثل الأرز الغذاء الرئيسي لهم. وقد أدت الزيادة الحادة في أسعار الأرز المستورد في العام 2011، والناجمة جزئيا عن الفيضانات الشديدة في تايلاند، إلى انخفاض كبير في مستويات معيشة هذه المجموعة.

وشهدت الإمارات العربية المتحدة ارتفاعا في أسعار زيوت الطعام، والسكر، والأرز، بنسبة 50 في المائة، والخضراوات بنسبة تزيد على 25 في المائة، والفاكهة بأكثر من 20 في المائة، في الفترة 2010-2011. وقد اجتمع المجلس الوطني الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة في بداية العام 2011 لمناقشة الحلول لتلك المسألة؛ حيث قال خالد علي بن زايد الفلاسي، عضو إمارة دبي، في الاجتماع: «لايزال التضخم الإماراتي هو الأعلى في المنطقة، مما يضع ضغوطا هائلة على المستهلكين، ولاسيما ذوي الدخل المنخفض». ومن أجل وقف التضخم والحد من الأثر في ثقة المستهلكين المنخفضة بعد حالة الركود؛ أقنعت وزارة الاقتصاد بعض محلات السوبر ماركت بكبح جماح الأسعار. وقد أعلن الدكتور حكيم النعيمي، مدير إدارة حماية المستهلك بوزارة الاقتصاد، في العام 2011 أن أسعار الغذاء الأساسية، ستُخفَّض بنسبة تصل إلى 40 في المائة في محلات السوبر ماركت في الإمارات خلال شهر مارس، وشملت هذه المنتجات الدقيق،

والحليب، والشاي، والأرز، والسكر، والزيت، والقهوة، وأنواع المكرونة، والدقيق.

ووفقا لمنظمة الأغذية والزراعة (FAO 2008b)، فإن اليمن هو أكثر البلدان العربية تضررا من حيث تأثير ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء في الفقر والأمن الغذائي، وهو أحد البلدان العشرة الأكثر تضررا في العالم بسبب هذه الزيادة في سوء التغذية. وقد قدرت دراسة اليمن (Breisinger et al. 2011b) أن الفقر فيه ارتفع من 34.8 في المائة في 2005-2006 إلى 42.8 في المائة في العام 2009، في حين قدر إكر وزملاؤه (Ecker et al. 2010) أن معدل قصور الأمن الغذائي قد ارتفع إلى 32.1 في المائة. وقدر برنامج الأغذية العالمي أن نسبة السكان الذين شملهم الاستقصاء من الذين يعانون نقص استهلاك الغذاء زادت بين العامين 2006 و2008، من 24 في المائة إلى 59 في المائة (World Food Program 2008a).

وقد استخدم ديسوس وزملاؤه (Dessus et al. 2008) عينة من 72 بلدا ناميا لتقدير التغير في عمق الفقر الحضري (الزيادة في فجوة الفقر) والعدد الإضافي للفقراء في المناطق الحضرية الناجم عن الزيادة العالمية في أسعار الغذاء. وقد حسبت التغيرات المرتبطة بذلك في العجز في الفقر، أي التكلفة المالية الإضافية (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) لتخفيف حدة الفقر في المناطق الحضرية في ظل الاستهداف الأمثل. وهي تقدر سيناريوهات مختلفة، مثل مجموعة من حصص الغذاء في ميزانية فقراء الحضر بنسبة 50 في المائة، و60 في المائة، و70 في المائة، والزيادات في أسعار الغذاء المحلية بنسبة 10 في المائة، و20 في المائة، و30 في المائة خلال الفترة 2005-2008. ويعرض الجدول (4-7) نتائج الدول العربية في العينة، وذلك باستخدام خط الفقر الذي يبلغ 2.5 دولار في اليوم.

ويشير ديسوس وزملاؤه إلى أنه ينبغي تصنيف البلدان على أنها متأثرة بشدة بأزمة الغذاء إذا تجاوز عجز الفقر 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويوضح الجدول (4-7) أنه بالنسبة إلى الدولتين العربيتين ذواتي الدخل المنخفض في العينة، وهما موريتانيا واليمن، كان التأثير حادا للغاية. وباستخدام خط الفقر البالغ 2.5 دولار في اليوم، والسيناريو الأسوأ (الأعلى)، نجد أن الفقر في المناطق الحضرية يرتفع من 36.9 في المائة إلى 49 في المائة في موريتانيا ومن

الجدول (7 - 4): تقديرات التغير في معدل وعجز الفقر في المناطق الحضرية بسبب ارتفاع أسعار الغذاء (2 دولار/ اليوم، 2005)

البلد	الوضع الابتدائي 2005		الوضع النهائي بعد صدمة الأسعار							
			السيناريو المتوسط				السيناريو الأعلى		السيناريو الأدنى	
	معدل الفقر	عجز الفقر	معدل الفقر	عجز الفقر	فقراء جدد	فقراء قدامى	معدل الفقر	عجز الفقر	معدل الفقر	عجز الفقر
الأردن	12.5	0.9	16.7	1.3	0.1	1.3	20.4	1.8	14.2	1.0
المغرب	20.9	1.6	26.5	2.5	0.1	2.4	31.9	3.4	23.3	2.0
موريتانيا	36.9	3.8	42.9	5.3	0.1	5.2	49.0	6.8	39.4	4.4
اليمن	48.7	3.5	55.6	4.8	0.1	4.7	60.6	6.0	51.6	4.0

المصدر: Derived from Dessus et al. 2008, table A2.

48.7 في المائة إلى 60.6 في المائة في اليمن. كما ارتفع عجز الفقر في موريتانيا بالناتج المحلي الإجمالي من 3.8 في المائة إلى 6.8 في المائة، ومن 3.5 في المائة إلى 6 في المائة في اليمن. أما بالنسبة إلى البلدان المتوسطة الدخل في الأردن والمغرب، فقد تضاعف الفقر الحضري في أسوأ الحالات تقريبا في الأردن من 12.5 في المائة إلى 20.4 في المائة، وارتفع العجز في الفقر في المناطق الحضرية من 0.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 1.8 في المائة، في حين ارتفع معدل الفقر في المناطق الحضرية في المغرب من 20.9 في المائة إلى 31.9 في المائة، وارتفع العجز في الفقر من 1.6 في المائة إلى 3.4 في المائة بالناتج المحلي الإجمالي.

ويبين الجدول (7-4) أيضا أن الزيادة في الفقر، وعجز الفقر في المناطق الحضرية الناجمة عن الزيادات في أسعار الغذاء في جميع البلدان الأربعة ترجع في الأساس إلى الأثر السلبي للدخل الحقيقي على الأسر التي كانت فقيرة بالفعل قبل صدمة الأسعار بدلا من الأسر الجديدة التي تسقط في براثن الفقر. وقد حاجج ديسوس وزملاؤه بهذه الحقيقة؛ حيث أشاروا إلى أنه في البلدان التي تمتلك آليات للتعبئة، والمحددة للجماعات المستهدفة بالفعل، فإن أكثر الاستراتيجيات فعالية من حيث التكلفة لمعالجة الزيادة في الفقر الحضري هي توسيع نطاق هذه البرامج بدلا من تصميم أدوات أخرى لتحديد الفقراء الجدد.

وبالنظر إلى أن إحدى المجموعات الأكثر هشاشة لارتفاع أسعار الغذاء، وهي عادة ما تكون من فقراء الحضر، ولأن هذه المجموعة غالبا ما تكون الأكثر تأثرا

(Bezemer and Headey 2008)، فإن النتائج المعروضة في الجدول (7-4) مقلقة، وقد تكون قد أسهمت في الاضطرابات الحضرية الكبيرة التي شكلت جزءا من الربيع العربي؛ وهي النقطة التي نرجع إليها.

هناك سببان يفسران زيادة الفقر وقصور الأمن الغذائي في العالم العربي بفعل الأزمة العالمية للغذاء، السبب الأول: ينفق الفقراء في المنطقة ما بين 35 في المائة و65 في المائة من دخلهم على الغذاء (ESCWA 2010). ومن ثم، فإن الفقراء يتأثرون سلبا؛ إذ بقدر ما ترتفع الأسعار العالمية للغذاء، تنتقل إلى أسعار المستهلك للغذاء المحلي. ثانيا، كما ذكرنا سابقا، تعيش أعداد كبيرة فوق خط الفقر مباشرة، وهي شديدة القابلية للتأثر بالدخول الضئيلة وصدمات الأسعار. وبالإضافة إلى ارتفاع أسعار الغذاء، فقد تأثر الفقراء تأثرا سلبيا بارتفاع أسعار الوقود، فضلا عن ارتفاع أسعار الأسمدة - في حالة فقراء المزارعين - التي تضاعفت أربع مرات تقريبا خلال الأزمة في الفترة 2007-2008.

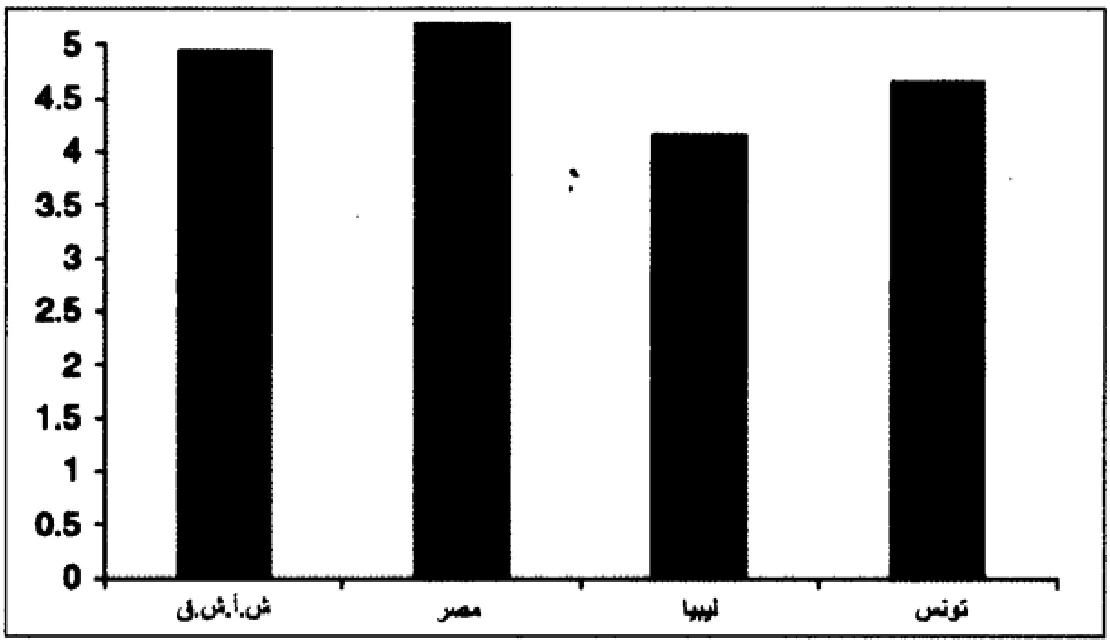
وقد توقع ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2011, p. 3) أيضا أن ارتفاع أسعار الغذاء كان له أثر توزيعي سلبي، مما أدى إلى توزيع دخل أكثر انحرافا(*). ودعمت هذه الفكرة بالعمل الإمبيريقي(**) الأكثر عمومية لـ«أريزكي وبروكنر» (Arezki and Bruckner 2011, p. 11)، حيث استخدما بيانات طولية (فترة زمنية طويلة) في 120 بلدا خلال الفترة 1970-2007، ووجدا أن زيادة أسعار الغذاء، تعمل على زيادة التفاوت في البلدان المنخفضة الدخل، مما يؤدي إلى زيادة كبيرة في معاملات جيني لهم، مما يفضي إلى زيادة الفجوة بين الأغنياء والفقراء وتزايد الحرمان النسبي.

لقد تفاقمت آثار ارتفاع أسعار الغذاء على الفقر في العالم العربي؛ وذلك بفعل حقيقة أنه على الرغم من تسجيل معدلات عالية من النمو الاقتصادي خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين؛ فقد فشل النمو في التراجع. وقد شهد العالم العربي معدلات مرضية للنمو الاقتصادي في السنوات الأخيرة، مما أدى إلى صموده في

(*) التوزيع المنحرف، أو انحراف التوزيع: تعبير إحصائي اقتصادي يقصد به أنه يبعد عن المتوسط العام. [المترجم].
(**) إمبيريقي أو إمبيريقية empirical: مصطلح يصف تلك الدراسات والبحوث التي تعتمد على مؤشرات وإحصاءات واقعية حاصلة بالفعل، وذلك في مقابل الدراسات والبحوث ذات السمة النظرية الصرفة. [المترجم].

ظل الركود العالمي بشكل جيد. وقد نمت اقتصادات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المتوسط من 4 إلى 5 في المائة سنويا بالقيمة الحقيقية بين العامين 2000 و2010 كما هو مبين في الشكل (4-12)، وهذه الأرقام تُقارن بشكل إيجابي مع تلك التي لها مستويات دخل مماثلة، مثلما في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي؛ ففي الفترة نفسها بلغ متوسطها 3.4 في المائة فقط.

ومع ذلك، فإن هذا العقد من النمو الاقتصادي في العالم العربي لم يأخذ شكل النمو الكثيف العمالة لمصلحة الفقراء، كما لم تكن هناك فوائد تتجه إلى الجماهير. ففي مصر - على سبيل المثال - على الرغم من أن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي يبلغ نحو 5 في المائة بين العامين 2000 و2010، فقد ارتفع معدل سوء تغذية الأطفال من 20 في المائة إلى 30 في المائة (Breisinger et al. 2011, p. 2)، وارتفع عدد الفقراء - باستخدام خط الفقر الوطني - من 16.7 في المائة في العام 2000 إلى 21.6 في المائة في العام 2010، على النحو المبين في الجدول (4-4). ومن المرجح أن تكون هذه الأرقام أقل من قيمتها، ويرجع ذلك جزئيا إلى أن خطوط الفقر الوطنية تقلل من تكاليف المعيشة (Sabry 2010). ومن ثم، يمكننا أن نخلص



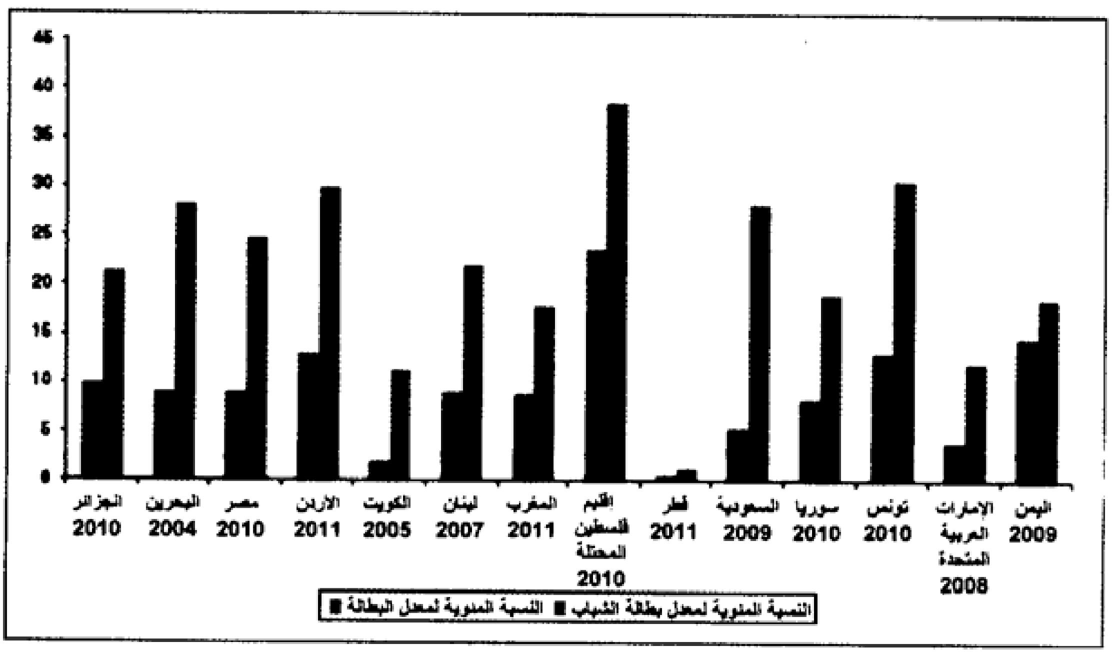
الشكل (4-12): المتوسط السنوي الحقيقي لمعدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي 2000-2010، (%)

المصدر: البنك الدولي World Bank, World DataBank (http://databank.worldbank.org/data/home.aspx)

ملاحظة: ش.أ.ش.ق = الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إلى أن الفقر وعدم المساواة والبطالة قد تدهورت في العقد الماضي في العديد من الدول العربية (UNDP 2009).

ويقدم برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2012) المزيد من أدلة الاقتصاد القياسي، من خلال الإحصاءات الهزيلة للنمو، التي تثبت أن النمو لم يتراجع في العالم العربي. وعلى الرغم من أن البلدان العربية تبدو عموما أكثر نجاحا في خفض الفقر مع نموها؛ فإن إحصاءات تقزم الأطفال وسوء التغذية تشير إلى أن تدابير الفقر التقليدية قد لا تستوعب تماما العلاقة بين النمو والفقر. وإذا أخذنا في الاعتبار انتشار تقزم الأطفال بوصفه مقياسا بديلا للفقر، فإن برايسنغر وزملاءه قاسوا العلاقة بين النمو الإجمالي وتقزم الأطفال، ووجدوا أن هذه العلاقة إيجابيّة بالنسبة إلى بقية العالم؛ إذ إن زيادة النمو الاقتصادي الإجمالي بنسبة 1 في المائة تقلل من انتشار تقزم الأطفال بنسبة 0.12 نقطة مئوية. ولكن بالنسبة إلى المنطقة العربية (بالإضافة إلى إيران وتركيا) فإن العلاقة ليست دالة إحصائيا[8].



الشكل (13-4): معدل البطالة في البلدان العربية، (%)

المصدر: المؤشرات الرئيسية لسوق العمل (منظمة العمل الدولية) Key Indicators of the Labour Market (ILO)

ملاحظة: بطالة الشباب للفئة العمرية 15-25

وتمثل البطالة مشكلة ملحّة أخرى في العالم العربي، وهي ترتبط ارتباطا وثيقا بالفقر وقصور الأمن الغذائي. وكما هو مبين في الشكل (13-4)، بلغت نسبة البطالة

في العام 2010 نحو 10 في المائة بالنسبة إلى 10 بلدان من أصل 14 بلدا عربيا تتوافر بيانات عنها. وهناك مشكلة خاصة تتمثل في بطالة الشباب، التي تبلغ نحو 20 في المائة أو أعلى في 11 بلدا من بين 14 بلدا، ومع ذلك فإن الكثير من هؤلاء العاطلين عن العمل هم من خريجي المدارس الثانوية أو حتى من خريجي الجامعات.

وأحد الأسباب التي تجعل البطالة، لاسيما بطالة الشباب، مرتفعة جدا في المنطقة يتبدى في ملامحها الديموغرافية، التي تُظهر زيادةً كبيرةً في عدد الشباب تتساوق مع حقيقة أنه على الرغم من الإصلاح والنمو الاقتصاديين في المنطقة فإن فرص العمل غير كافية لاستيعاب الوافدين الجدد في سوق العمل. ويتوقع البنك الدولي أن يستمر هذا المستوى المرتفع من بطالة الشباب أو يزداد سوءا، خاصة عقب الربيع العربي. كما أن بطالة الإناث في العالم العربي هي من بين أعلى المعدلات في العالم، مما يعكس جزئيا التحيز الاجتماعي ضد المرأة.

وهناك عوامل مختلفة تساعد على تفسير الافتقار إلى خلق فرص العمل. أولا: هو الإخفاق في توليد نمو كثيف العمالة، وقائم على التصدير، وهو ما انعكس في أن المنطقة العربية قد أخفقت في أن تسهم إسهاما كاملا في العولمة الاقتصادية خلال العقود الثلاثة الماضية، كما يتضح من انخفاض نسب التجارة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشرة المخيبة للآمال (Harrigan and Tilley 2011). وثانيا: فشل القطاع الخاص في الاستجابة بشكل كاف لجهود الإصلاح من خلال خلق فرص العمل، وخاصة في القطاعات كثيفة العمالة مثل الصناعات التحويلية، وغالبا ما تكون الوظائف التي أُوجِدت منخفضة الإنتاجية أو غير رسمية بحيث تحد من انتشار نطاق النمو (World Bank 2004).

ومن أسباب هذا النقص في خلق فرص العمل «بيئة العمل غير المواتية» (Harrigan 2011b)، وعدم التطابق بين التعليم ونوع المهارات المطلوبة في سوق العمل (UNDP 2009). وتشكل المعدلات المرتفعة للبطالة في العالم العربي مؤشرا آخر إلى أن النمو الاقتصادي لم يكن كثيفا للعمالة، أو مناصرا للفقراء.

التبعات السياسية: أسعار الغذاء والربيع العربي

في هذا القسم نقيّم المدى الذي أسهمت به الارتفاعات الحادة في الأسعار

العالمية للغذاء التي شهدتها الفترة 2007-2008 و2010-2011 في الاضطرابات السياسية التي اجتاحت العالم العربي منذ النصف الأول من العام 2011 ومازالت قائمة في العديد من البلدان. وقد أطلق على هذه الاضطرابات السياسية «الربيع العربي»، ونقول إنه على الرغم من أن الربيع العربي كان يُنظر إليه بوصفه انتفاضة ذات دوافع سياسية في الغالب ضد الأنظمة الاستبدادية القائمة، فإن هناك أسسا اجتماعية واقتصادية مهمة للانتفاضة. وأحد العوامل المهمة في هذا الصدد هو زيادة أسعار الغذاء في العديد من البلدان العربية. وفي نهاية العام 2010 وخلال الشهرين الأولين من العام 2011، ارتفعت الأسعار العالمية للغذاء لتصل إلى أعلى مستوياتها في فبراير 2011 (الشكل 1-1 في الفصل الأول).

وقد شدد عدد من الخبراء الذين كتبوا عن الربيع العربي في الصحافة الغربية والمجلات الأكاديمية على دور ارتفاع أسعار الغذاء بوصفه عاملا محفزا(*)، وكانت نتيجة ارتفاع أسعار الغذاء زيادة مطردة في تكاليف المعيشة وتآكل مستويات المعيشة؛ وذلك إلى جانب العوامل الاجتماعية والاقتصادية الأخرى؛ مثل: ارتفاع مستويات البطالة، ولاسيما بين الشباب المتعلمين؛ ورأسمالية المحاسيب، وتزايد عدم المساواة؛ مما أفضى إلى تزايد الاضطرابات السياسية.

وقد شجعت المنظمات المالية الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، التحرير الاقتصادي من خلال تخفيض تشوهات الأسعار مثل الإعانات وتراجع دور الدولة؛ ومن خلال خصخصة العديد من الدول التي تدخل إلى الأسواق؛ ونتيجة لذلك، انحسرت الرعاية الاجتماعية في العديد من البلدان (Harrigan and El-Said 2009b; El-Said and Harrigan 2014). وإلى جانب تقويض هذا العقد الاجتماعي الضمني، أخذت البطالة وعدم المساواة في الازدياد، ومن المفارقات حدوث ذلك خلال فترة من النمو الاقتصادي المرتفع نسبيا. فمع الارتفاع الحاد في الأسعار المحلية للغذاء منذ العام 2007 وما تلاه، ومع تقويض العقد الاجتماعي القديم، لم يكن المواطنون في المنطقة مستعدين للتسامح مع الحكومات القمعية والاستبدادية.

(*) نُقلت المراجع من موقعها في النص إلى الحاشية لكثرتها مما قد يشوش القارئ، وذلك على النحو التالي: (Washington Post 14 January 2011; Guardian 15 January 2011; NPR 30 January 2011; Johnston and Mazo 2011; Rosenberg 2011-, Harrigan 2011a; Lagi et al. 2011; Ciezadlo 2011; Brown 2011; Gros et al. 2012). [المترجم].

وتوجد مجموعة كبيرة من المؤلفات الإمبيريقية والنظرية حول الصلة التي تربط بين أسعار الغذاء والاضطرابات الاجتماعية والسياسية (Walton and Seddon 1994; Bush 2011; Arezki and Bruckner 2011; Lagi et al. 2011). وقد وفرت البحوث الإمبيريقية التي أجريت أخيرا في جامعة أديلايد Adelaide أدلة إمبيريقية على العلاقة السببية بين ارتفاع أسعار الغذاء والاضطرابات السياسية (Arezki and Bruckner 2011). وقد فحص كل من أريزكي وبروكنر آثار التغيرات في الأسعار العالمية للغذاء على الديموقراطية والصراعات داخل الدول باستخدام بيانات طولية لأكثر من 120 بلدا للفترة 1979-2007[9]، ووجدا أن ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء يؤدي إلى تدهور كبير في المؤسسات الديموقراطية وزيادة كبيرة في حدوث المظاهرات المناهضة للحكومة، والانتفاضات، والصراعات الأهلية؛ في البلدان المنخفضة الدخل (Arezki and Bruckner 2011, p. 1). وكان التأثير نفسه غائبا في البلدان المرتفعة الدخل، مما دفع بالمؤلفين إلى استنتاج أن أشد البلدان فقرا في العالم، والتي تُعد أقل البلدان مسؤولية عن التغيرات في الأسعار العالمية للغذاء، هي أشد البلدان تضررا. ويذهب تفسيرهما لسبب حدوث التأثيرات السلبية في البلدان منخفضة الدخل فقط إلى أن أعدادا أكبر من الفقراء يعيشون في هذه البلدان، ويشكل الإنفاق على الغذاء الجزء الأكبر من سلتهم الاستهلاكية، ومن ثم فإن نسبة أكبر من السكان يتأثرون سلبا بارتفاع أسعار الغذاء.

ومن حيث الأعمال ذات الصبغة النظرية، صاغ أسيموأوغلو وروبنسون (Acemoglu and Robinson 2001, 2006) نظرية تربط بين الصدمات الاقتصادية العابرة والانتقال الديموقراطي، في حين حاول بيرجر وسبويرر (Berger and Spoerer 2001)، البرهنة باستخدام دراسة الحالات على أن انتفاضات الغذاء يمكن أن تحدث تغييرا سياسيا كبيرا. ويعتقد ميغيل وزملاؤه (Miguel et al. 2004) وكذلك بروكنر وشيكونيه (Bruckner and Ciccone 2010) أن الصدمات الاقتصادية بشكل عام تشكل محددا مهما للصراعات داخل الدولة مثل المظاهرات المناهضة للحكومة، والانتفاضات، والصراعات الأهلية. ومع ذلك، فإن المشكلة في الدراسات النظرية هي أنها ضيقة النظر للغاية، وتفترض وجود قوانين عامة تربط أسعار الغذاء بالأزمة

السياسية؛ فعلى سبيل المثال، يفترض النموذج الاختزالي(*) لكل من أسيموأوغلو وروبنسون وجود طبقتين متجانستين هما: البروليتاريا والنخبة، من دون أي مشكلة تنسيق للعمل من جانب طبقة معينة، وهذا النموذج قادر على توليد أربعة مسارات ممكنة فقط للمجتمع لاتخاذ رد فعل تجاه الصدمات الاقتصادية.

وعلى الرغم من أن هذه الدراسات الإمبيريقية والنظرية تُعد نقطة مرجعية مفيدة، فإنها لا تساعدنا على فهم التعقيدات الحقيقية للثورات العربية أو الدور الذي تمارسه أسعار الغذاء في هذه الانتفاضات. يستخدم أريزكي وبروكنر (Arezki and Bruckner 2011) أسلوب البيانات الطولية المثير للجدل من أجل تحديد القوانين العامة، ولا ينطبق استنتاجهما بوجود صلة بين أسعار الغذاء والاضطرابات السياسية المطبقة إلا على البلدان منخفضة الدخل فقط، في حين تُعد معظم البلدان العربية متوسطة الدخل أو مرتفعة الدخل. وبالمثل، فإن النماذج الاختزالية لأسيموأوغلو وروبنسون لا يمكن أن تسلط الضوء على حقيقة أن الانتفاضات العربية لم تكن نتيجة لحركات منسقة من قِبَل طبقة بروليتاريا متجانسة، بل كانت بالأحرى لجماعات لا حصر لها ذات مصالح وهموم مختلفة.

بيد أنه من الناحية التاريخية، لا يمكننا أن ننكر أن زيادة أسعار الغذاء كثيرا ما سببت اضطرابات سياسية في الدول العربية. وأدت محاولات خفض دعم الغذاء برعاية برامج الإصلاح الاقتصادي لصندوق النقد والبنك الدوليين إلى اندلاع الانتفاضات في مصر في العام 1977، والمغرب في العام 1981، وتونس في العام 1983، والأردن في العامين 1989 و1996، وكذلك في الجزائر. ففي مصر، على سبيل المثال، في العام 1977، وبتوجيه من صندوق النقد الدولي، ألغى الرئيس السادات دعم الغذاء، مما سبب زيادات ضخمة في أسعار الأغذية الأساسية مثل الخبز والأرز، وانتشرت أعمال الشغب في جميع أنحاء البلاد، وأُحرقت مئات المباني، وقُتل 160 شخصا، مما أجبر الرئيس على التراجع.

ونحن نذهب إلى أن أسعار الغذاء أدت مرة أخرى دورا في انتفاضات العام 2011، ولكن هذا الدور لم ينطبق بشكل عام على جميع الفاعلين أو البلدان؛ ففي

(*) الاختزالية (Reductionist): هي منهج يعتمد على تبسيط الظواهر المعقدة ويرجعها إلى عوامل أساسية بسيطة. [المترجم].

ليبيا - على سبيل المثال - على الرغم من ارتفاع الأسعار المحلية للغذاء، لا يبدو أن هذه الاضطرابات والإطاحة بالقذافي مدفوعة بهذا العامل؛ بينما في بلدان مثل مصر وتونس والأردن، كثيرا ما اشتكى المتظاهرون من أسعار الغذاء وتكاليف المعيشة، وفي حالة الأردن لُوِّحَ برغيف الخبز في العديد من المظاهرات.

وحتى قبل بداية الربيع العربي، كانت بلدان المنطقة تشهد اضطرابات سياسية بوصفها نتيجة مباشرة لأسعار الغذاء. وفي الفترة 2007-2008، كانت هناك مظاهرات ضد ارتفاع أسعار الغذاء في العديد من البلدان، بما فيها البحرين والأردن ولبنان والمغرب والمملكة العربية السعودية واليمن. فعلى سبيل المثال، شهدت بيروت مظاهرات ضد نقص الخبز في يناير 2008، ومظاهرات ضد الزيادات الهائلة في أسعار الغذاء في مايو 2008. وبالمثل، حدثت في مصر في الفترة 2007-2008 أعمال شغب في الشوارع بسبب ارتفاع أسعار الغذاء، وقُتل 10 أشخاص أثناء عراكهم على أماكن في طوابير الخبز، وأُطلق عليهم: «شهداء الخبز».

ويشير سيف (Saif 2008) إلى أن 32 مليون نسمة من سكان البلاد البالغ عددهم 80 مليون نسمة يعيشون في مصر على أقل من دولار واحد في اليوم، وأن الزيادة في سعر الخبز بمقدار خمسة أضعاف أدت إلى أعمال شغب خطيرة أودت بحياة 11 شخصا في أبريل 2008 إثر اشتباكات مع الجيش. وتضمنت استجابة الحكومة: تخصيص 2.5 مليار دولار لدعم الخبز، وحظر صادرات الأرز، وإعطاء الأوامر للجيش بإنتاج الخبز وتوزيعه على الفقراء. كما زادت الأجور بالقطاع العام بنسبة 30 في المائة.

وشهدت المغرب احتجاجات عنيفة حيث ارتفعت تكلفة الخبز، مما أجبر الحكومة على إلغاء زيادة الأسعار بنسبة 30 في المائة، واندلعت انتفاضات عنيفة في اليمن حيث تضاعف سعر القمح وارتفع سعر زيت الطهو بنسبة 20 في المائة. وحدثت احتجاجات سلمية في الأردن عندما ارتفعت أسعار الأغذية الأساسية بنسبة 60 في المائة في سنة واحدة.

وعلى النقيض من ذلك، يشير سيف إلى أنه في دول مجلس التعاون الخليجي، على الرغم من ارتفاع معدلات التضخم (تضخم مضاعف في عمان وقطر والإمارات العربية المتحدة، وقرابة 10 في المائة في الكويت والمملكة

العربية السعودية) فقد مكنت الثروة النفطية هذه الدول من التخفيف من حدة التضخم وآثار ارتفاع الأسعار من خلال مضاعفة الأجور تقريبا لموظفي الخدمة المدنية، والحفاظ على استقرار أسعار الوقود المحلية، وزيادة الإنفاق الحكومي بشكل عام.

لم تتجسد الاضطرابات السياسية في الدول العربية الأكثر ثراء - باستثناء البحرين - مثل دول مجلس التعاون الخليجي. ويرجع ذلك جزئيا إلى أن تأثير ارتفاع أسعار الغذاء في مستويات المعيشة ليس شديد الوطأة في الدول الأكثر ثراء نظرا إلى أن نسبة أقل من الدخل تنفق على الغذاء في هذه البلدان - 6.9 في المائة في قطر، 7.8 في المائة في الإمارات العربية المتحدة، 14.5 في المائة في الكويت، و23 في المائة في السعودية (انظر الجدول 4-8). والجماعة الوحيدة التي عانت في هذه البلدان هي فئة العمال المهاجرين ذوي الدخل المنخفض، والذين جاء الكثير منهم من شبه القارة الهندية. وعلى الرغم من ذلك فإن هذه الجماعة - بحرمانها من التصويت، ومع قليل من الحقوق، ومواجهتها خطر الترحيل - لم تكن في موقف يسمح لها بالتعبير عن استيائها من الاضطرابات السياسية.

وقد كان ما كتبه سيف في العام 2008 متفائلا بصدد الاحتجاجات التي تتعلق بالغذاء للعام 2008، حيث أشار إلى أنها لن تؤدي إلى الإطاحة بالحكومات، ملاحظا أن تلك الاحتجاجات لم تكن شديدة كما كانت في الثمانينيات والتسعينيات لأسباب عدة، أولا: قدمت استجابة الحكومات على المدى القصير إعانات محدودة ومؤقتة، بيد أنها لم تعالج الأسباب الأساسية لارتفاع أسعار الغذاء، وثانيا: يستخدم القطاع العام أعدادا كبيرة من الناس، لذا فإن زيادة الأجور في القطاع العام ساعدت الكثيرين في تجنب الفقر وزادت من اعتمادهم على الدولة، مما جعلهم مترددين في تحدي الدولة التي توفر مصدر دخلهم الرئيسي. وثالثا وأخيرا: كان يُنظر إلى سبب الأزمة على أنه سبب خارجي يتمثل في ارتفاع الأسعار العالمية للوقود والغذاء، فضلا عن الأزمة المالية العالمية. لكن في وقت لاحق، وبالتزامن مع الموجة الثانية من زيادات أسعار الغذاء في 2010-2011، أصبحت الاضطرابات السياسية أوسع بكثير في تركيزها، وأصبحت إطاحة النظام هدف الكثير من المتظاهرين، مما يثبت خطأ توقعات سيف في العام 2008.

ويؤيد البنك الدولي (The World Bank 2008c) عمل سيف الإقليمي، حيث أشار بشكل عام إلى أن الارتفاع الحاد في أسعار الغذاء في 2007-2008 كان مرتبطا بالاضطرابات الاجتماعية المحتملة في 33 دولة بسبب الارتفاع الحاد في أسعار الغذاء والطاقة. بالنسبة إلى هذه البلدان، حيث يشغل الغذاء حصة كبيرة من الإنفاق الشخصي، لا يوجد هامش للنجاة (Zoellick 2008a, 2008b).

ومن الجدير بالذكر أن العديد من الدول التي شهدت مظاهرات تتعلق بالغذاء للعام 2007-2008 هي الدول عينها التي شهدت الانتفاضات السياسية للربيع العربي على النقيض من توقعات سيف، مثل: مصر والأردن وسورية والبحرين واليمن. في أعقاب صدمة أسعار الغذاء في 2007-2008، كان ثمة ارتفاع جديد في الأسعار العالمية للغذاء في الربع الأول من العام 2011؛ ومن ثم عانت الدول العربية جولة أخرى من الارتفاع الكبير في أسعار الأغذية الأساسية مثل الأرز والحبوب وزيت الطبخ والسكر. في مصر بلغ تضخم أسعار الغذاء أكثر من 20 في المائة في الأشهر الأولى من العام 2011، وهي واحدة من أعلى المعدلات في العالم. وأشارت سيزادلو (Ciezadlo 2011) إلى أن العديد من الشعارات والهتافات المستخدمة في ميدان التحرير في انتفاضة يناير 2011 كانت تدور حول الطعام وسعر الطعام. وقد أدت زيادات أسعار الغذاء دورا رئيسيا في الاضطرابات في تونس والجزائر والأردن في العام 2011 (Albers and Peeters 2011, p. 27).

وقد شهدت تونس مظاهرات مؤيدة للديموقراطية بدأت في أواخر العام 2010 لوح فيها المتظاهرون بأرغفة الخبز. وقد وعد بن علي في يناير 2011، ردا على هذه الاحتجاجات، بخفض أسعار الأغذية الأساسية مثل السكر والحليب والخبز، بيد أنه قد فات أوان هذا الإجراء لإنقاذ نظامه. وفي اليوم عينه الذي خرج فيه بن علي من تونس، كانت هناك احتجاجات في جميع أنحاء الأردن بسبب ارتفاع أسعار الغذاء والبطالة، فيما كان يسمى «يوم الغضب» وقد رفع الناس لافتات بها أرغفة من الخبز؛ وقد خفّض الملك عبدالله أسعار الغذاء استجابة لهذه الاحتجاجات، وأعلن تخصيص 140 مليون جنيه إسترليني في ميزانية العام 2011 لدعم الخبز.

كما كانت هناك احتجاجات على أسعار الغذاء في الجزائر، وقد استجابت السلطات بزيادة واردات القمح في محاولة لوقف ارتفاع أسعار الخبز، بينما في

اليمن رفع المتظاهرون أرغفة الخبز كناية عن تعبير «ارحل» (Ciezadlo 2011)، ويمكننا اقتباس ما ساقته سيزادلو (Ciezadlo 2011 , pp. 2-3):

> إن السلعة (الخبز) التي استخدمتها الأنظمة العربية في الماضي لضمان الطاعة عبر الدعم؛ أصبحت الآن رمزا ومصدرا للتحدي. ... سارعت الأنظمة العربية للحفاظ على السلام كما كانت دائما ومن خلال بعض المساعدات؛ فعمدت الجزائر وتونس والمغرب إلى إلغاء تعريفات الاستيراد والرسوم الجمركية على القمح والواردات الغذائية الأخرى، كما رفعت مصر والأردن واليمن قيمة دعم الغذاء. وقدم الأردن حزمة من الدعم بقيمة 125 مليون دولار للسكر والأرز والوقود. وأيضا أعلنت المملكة العربية السعودية عنْ مجموعة المنح النقدية، وحتى الرئيس السوري بشار الأسد تراجع عما استقطعه من دعم الغذاء.

وقد رصد لاجي وزملاؤه (Lagi et al. 2011, figure 4) حالات وقوع الاحتجاجات الخاصة بالغذاء وعدد الضحايا المصاحبة لها، وذلك مقابل المؤشر العالمي لأسعار الغذاء الخاص بالفاو. وعندما بلغت أسعار الغذاء ذروتها في العام 2008؛ وقع عدد من الاحتجاجات في موريتانيا (ضحيتان)، واليمن (12 ضحية)، ومصر (3 ضحايا)، والسودان (4 ضحايا)، وتونس (ضحية واحدة). كما ارتبط الارتفاع العالمي الثاني في أسعار الغذاء في العام 2011 بالاحتجاجات الخاصة بالغذاء والاضطرابات العامة وارتفع عدد الضحايا، وذلك في تونس (أكثر من 300)، والجزائر (4)، ومصر (أكثر من 400)، وموريتانيا (ضحية واحدة)، والسودان (ضحية واحدة)، والمملكة العربية السعودية (ضحية)، والمغرب (5)، وعُمان (ضحيتان)، وليبيا (أكثر من 10000)، واليمن (300 فأكثر)، والعراق (29)، البحرين (31)، وسورية (أكثر من 900).

أجرى غروس وزملاؤه (Gros et al. 2012) دراسة إمبيريقية أكثر عمقا عن العنف في اليمن، وخلصوا إلى أن الأصول الاجتماعية والاقتصادية للعنف قد تغيرت. وادعوا أنه قبل العام 2008 يمكن أن يُعزى العنف إلى الصراع الداخلي بين جماعات متمايزة عرقيا ودينيا في الشمال. ومع ذلك أدى ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء إلى موجة جديدة من العنف بدءا من العام 2008 امتدت إلى المنطقة الجنوبية التي

يستوطنها الفقر، مع المطالبة بتغيير الحكومة، والحصول على امتيازات اقتصادية تعمل على تحسين حالة الفقر تلك. وقد كان لارتفاع أسعار الغذاء تأثير سلبي للغاية - بشكل خاص - في اليمن (World Food Program 2008a)، حيث يصنف نحو 35 في المائة من السكان على أنهم فقراء (Government of Yemen, World Bank, and UNDP 2007). وقد تركزت انتفاضات الغذاء والاضطرابات العامة في الجنوب المهمش اقتصاديا، حيث ينتشر الفقر (Fattah 2011) وحيث يوجد اعتماد كبير على القمح المستورد (World Food Program 2008a).

ومن المهم أن نشير إلى أننا لا نرغب في القول بأن ارتفاع أسعار الغذاء محليا كان العامل الرئيسي المساهم في الربيع العربي، وأن جميع المتظاهرين العرب كانوا يريدون خبزا أرخص، فذلك سيكون إنكارا خاطئا للرغبة الراسخة بين المواطنين في العالم العربي في الحرية السياسية والكرامة وحقوق الإنسان. وتوجد عوامل أخرى، تتمثل في القمع السياسي، ودور وسائل الإعلام الاجتماعية، وبطالة الشباب، وتأثير العدوى الناجمة عن الاحتجاجات(*) domino effect، أدت كذلك دورا مهما في الانتفاضات. بالإضافة إلى ذلك، فإن تفكك العقد الاجتماعي القديم، والفشل في خلق فرص العمل لمصلحة الفقراء لتتمكن من إحداث نوع من النمو الاقتصادي، قد أديا إلى أن العديد من العوامل الاجتماعية والاقتصادية - وبصرف النظر عن أسعار الغذاء - مارست دورا في إطلاق العنان للربيع العربي. فالإضرابات العمالية، على سبيل المثال، تسبق الربيع العربي وتشير إلى الاستياء البالغ لدى العمال من الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية السيئة. وقد وقعت إضرابات عمالية في دلتا النيل في مصر في أبريل 2006، بينما وقعت في يناير 2008 في مناجم الفوسفات في تونس؛ وقد ارتبط هذا الاستياء صراحة بظروف العمل وليس بأسعار الغذاء. كما كانت الاضطرابات الريفية واضحة أيضا في بلدان مثل مصر واليمن نتيجة الفشل في إحداث تغير زراعي مناصر للفقراء (Bush 2014; Mundy et al. 2014).

(*) آثر المترجم استخدام تعبير «تأثير العدوى» مقابل domino effect حيث إن مصطلح «تأثير الدومينو domino effect» يستخدم بمعنى مجازي يقصد به الأثر التراكمي أو مجموعة من الأحداث المتسلسلة الناتجة عن حدوث حدث معين، وعلى سبيل المثال: الكاتبة تقصد وقوع الاحتجاج أو التظاهر أو الإضراب، حيث تعقب المظاهرة مثلا مجموعة من الاحتجاجات أو التظاهرات أو الإضرابات الأخرى أو مثلما حدث في انتفاضة تونس التي أعقبتها مجموعة الانتفاضات الأخرى في الدول العربية. [المترجم].

ويحرص زريق (Zurayk 2012) على الإشارة إلى أنه: على الرغم من أن دولا مثل الأردن استجابت للاضطرابات السياسية من خلال دعم أسعار الغذاء والسيطرة عليها، وعلى الرغم من ارتفاع أسعار السلع الأساسية في تونس، وخاصة الغذاء، إلى جانب البطالة المستفحلة بوصفها محفزا للانتفاضة الشعبية، كان سبب الاضطرابات أعمق بكثير من ارتفاع أسعار الغذاء أو أزمات العمل، ولم يكن من الممكن إصلاحها ببساطة بتوفير غذاء أرخص ووظائف أكثر. ويقول إنه مع تقدم الربيع العربي خلال أيام يناير 2011، زادت جرأة المتظاهرين، واستُبدلت بمطالبهم بتخفيض أسعار الغذاء، والخدمات الأفضل، والمزيد من الوظائف؛ مطالبُ بتغيير النظام ذاته. بالإضافة إلى ذلك، أشار زريق إلى أن الاحتجاجات في تونس ومصر كانت تحت قيادة الطبقة المتوسطة، حيث لم يخرجوا في الشوارع من خلال مخطط لتحقيق العدالة الاجتماعية في المقام الأول، بل مخطط لتحقيق الحرية والديموقراطية.

إن ادعاء زريق أن الطبقات الوسطى لديها مخطط لتحقيق الحرية والديموقراطية بدلا من تحقيق العدالة الاجتماعية يتجاهل حقيقة أن الفقراء ليسوا بمفردهم المتضررين من ارتفاع أسعار الغذاء، حيث إن الطبقات الوسطى قد تضررت كذلك وهي التي كانت تشكل الكثير ممن خرجوا إلى الشوارع خلال الربيع العربي، ويرجع ذلك إلى أن السكان العرب العاديين - لا الفقراء فقط - ينفقون نصيبا من دخلهم على الغذاء أكبر مما ننفق في الغرب، كما هو واضح في الجدول (8-4).

الجدول (8 – 4): نسبة الدخل المنفق على الغذاء

البلد	نسبة الدخل المنفق على الغذاء
الولايات المتحدة الأمريكية	6.9
الإمارات العربية المتحدة	8.7
قطر	12.7
الكويت	14.5
إسرائيل	17.7
المملكة العربية السعودية	23.7
إيران	25.9
تونس	35.7
جمهورية مصر العربية	38.1
المغرب	40.4
الأردن	40.7
الجزائر	43.8

المصدر: موقع وزارة الزراعة الأمريكية US Department of Agriculture website.

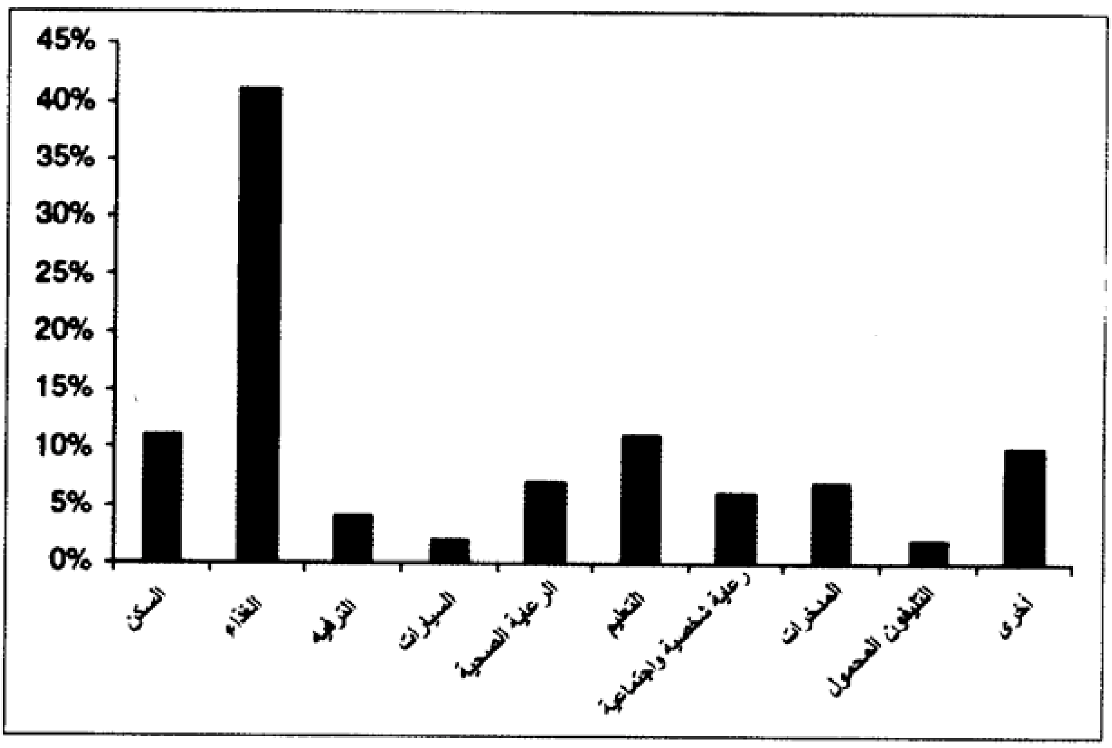
وكما يتبين من الجدول (8-4)، يبلغ متوسط الدخل الذي ينفق على الغذاء في الولايات المتحدة 6.9 في المائة فقط، بينما يبلغ في بلدان مثل تونس ومصر والمغرب والأردن والجزائر نحو 40 في المائة. وقدم ألبيرز وبيترز أرقاما مشابهة (Albers and Peeters 2011, graph 3)، وقد أشارا إلى أن بلدان جنوب البحر المتوسط الأعضاء في الشراكة الأورو-متوسطية (الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب وفلسطين وسورية وتونس) ينفقون من 35 في المائة إلى 55 في المائة من دخلهم على الغذاء (مع ملاحظة أن إسرائيل تنفق نسبة أقل بكثير من الدخل على الغذاء إذ تبلغ 17 في المائة فقط). وترتفع نسبة ما يُنفق على الغذاء في رابطة الدول المستقلة C/S من الاتحاد السوفيتي السابق وروسيا بشكل طفيف، حيث تنفق بنسبة تتراوح بين 40 في المائة و60 في المائة، في حين أن دول مجلس التعاون الخليجي باستثناء البحرين، وأمريكا اللاتينية ومنطقة اليورو تنفق أقل من ذلك، حيث تتراوح نسبة إنفاقها بين 20 في المائة و30 في المائة[10].

والتأثير الذي يحدثه ارتفاع أسعار الغذاء في الطبقة الوسطى بالمنطقة يتبدى بشكل خاص في حالة مصر، ويبين الشكل (4-14) توزيع نفقات الدخل للطبقة الوسطى المصرية، وكما يتضح فإن أسر الطبقة الوسطى في مصر تنفق أكثر من 40 في المائة من دخلها على الغذاء. ووفقا للدراسة الاستقصائية التي قامت بها كريديت سويز Credit Susse والتي أُخِذت منها هذه البيانات، فإن المصريين ينفقون على الغذاء أكثر من عينة المستجيبين في أي اقتصاد ناشئ آخر شملهم الاستقصاء.

وقدم برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2011a) مزيدا من الأدلة على أن العوامل الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية هي التي دعمت الربيع العربي. واستنادا إلى البيانات المستمدة من استطلاع الرأي العالمي لمؤسسة غالوب Gallup، فقد حسبوا عدد الأشخاص المستائين من مستوى معيشتهم في العالم العربي في العام 2010، والتغير في عدد الأشخاص المستائين منذ الاستطلاع السابق. وأفادوا بأن رضاء الناس عن مستوى معيشتهم قد تدهور في معظم الدول العربية في السنوات الأخيرة (في 13 دولة من أصل 18 دولة)، وقد مثلت إجمالا نحو 35 في المائة (نحو 120 مليون نسمة) في العالم العربي كانوا غير راضين عن مستوى معيشتهم في العام 2010. وكانت مصر هي الأكبر عددا بواقع 22.8 مليون، تليها السودان بواقع 17.3

مليون، والعراق 15.2 مليون، واليمن 12.9 مليون. وقد شهدت بعض الدول العربية نسبا عالية من الأشخاص المستائين (غير الراضين) عن مستوياتهم المعيشية بالنسبة إلى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، كما شهدت اضطرابات كبيرة خلال الربيع العربي.

كما تقدم الدراسة ذاتها مزيدا من الادعاء أن زيادات أسعار الغذاء أدت دورا في الانتفاضات السياسية. وأفاد الباحثون من استطلاع غالوب بنسبة الأشخاص الذين شعروا بأنهم لم يكن لديهم ما يكفي من المال لشراء الطعام، ويجدون أن هذا التقييم الذاتي لقصور الأمن الغذائي قد ازداد أو بقي من دون تغيير عن الاستطلاع السابق في جميع البلدان الـ 12 باستثناء بلد واحد. وشهدت مصر زيادة كبيرة بشكل خاص، وحتى في تونس والعراق، حيث تحسنت نسبة الأشخاص الراضين عن مستوى معيشتهم، وقد كان التصور السائد في الدراسة أن قصور الأمن الغذائي قد ازداد؛ ربما بسبب استياء الفقراء من مستوى معيشتهم أكثر من بقية السكان؛ حيث يعد الأمن الغذائي بالنسبة إليهم الشغل الشاغل (ibid., p.1).



الشكل (14-4): الإنفاق الشهري في فئات وفق الطبقة الوسطى في مصر
المصدر: Credit Suisse 2011.

ومن دون العمل الميداني المتعمق، مثل الدراسات الاستقصائية لأولئك المشاركين في الانتفاضات السياسية في العالم العربي في العام 2011، يستحيل أن نثبت بشكل قاطع أن الزيادات في أسعار الغذاء أدت بالفعل دورا في الربيع العربي. نحن في حاجة إلى النظر في الارتفاع الحاد في أسعار الغذاء في إطار الاقتصاد السياسي الأوسع نطاقا، وفي السياق الاقتصادي-الاجتماعي، والذي تضمن انهيار العقد الاجتماعي وزيادة البطالة والفقر وتنامي التفاوت الاقتصادي والاجتماعي. بيد أن توقيت انتفاضات العام 2011 يقدم دليلا أوليا على دور أسعار الغذاء في إثارة الانتفاضات. كان كل من القمع السياسي وإعلام الشبكات الاجتماعية، إلى جانب ارتفاع معدلات البطالة والتفاوت المتزايد، قائما في المنطقة بعض الوقت من دون أن يؤدي ذلك إلى اضطرابات سياسية. وقد تحمل المواطنون أنظمة بن علي ومبارك والقذافي منذ عقود؛ فلماذا عارض الناس فجأة وبعنف في العام 2011؟ ويبدو أنه من المرجح أن الموجة الثانية من ارتفاع أسعار الغذاء التي اجتاحت المنطقة في أواخر العام 2010 وأوائل العام 2011 أدت دورا في ذلك.

وقد أصبح الحكام في العالم العربي مهتمين بالأثر السياسي لارتفاع أسعار الغذاء في سكانهم، وبدأوا يفكرون أكثر في الأبعاد السياسية للأمن الغذائي نتيجة لتلك العلاقة بين الغذاء والربيع العربي. وبالإضافة إلى ذلك، سجلت العديد من المنظمات الدولية قلقها كذلك. وقد أعرب المدير الإداري السابق لصندوق النقد الدولي، شتراوس - خان Strauss Khan، في الاجتماع المشترك لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي في ربيع العام 2008، عن قلقه من أن ارتفاع أسعار الغذاء سيكون له تبعاته على السكان في عدد كبير من البلدان، حيث إن «الحكومات التي أبلت بلاء حسنا خلال السنوات الخمس أو العشر الأخيرة، ستشهد تدمير ما نفذته تماما، كما ستُدمَّر شرعيتها التي أمام السكان» (كما ورد في Arezki and Bruckner 2011 , p. 2). وقد عنت العلاقة بين ارتفاع أسعار الغذاء والربيع العربي أيضا أن عددا من المنظمات الدولية قد شرعت في تكريس اهتمام كبير لمسألة الأمن الغذائي في العالم العربي، بما في ذلك البنك الدولي، والمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء، والفاو والإسكوا.

الخلاصة

حللنا العوامل المعقدة وراء أزمة الغذاء العالمية في العامين 2007-2008 و2010-2011، وكانت العوامل المسببة للأزمة خارجة إلى حد كبير عن سيطرة الدول العربية - أي أنها كانت صدمات خارجية - ومع ذلك كان لها تأثير عميق على معظم الدول العربية. فقد أدت الأزمة، على مستوى الاقتصاد الكلي، إلى تضخم أسعار الغذاء المحلي وزيادة العجز التجاري الزراعي والضغوط المالية، بينما حاولت الحكومات تخفيف الأثر في مواطنيها. ومن حيث الرعاية الاقتصادية والاجتماعية أدت الأزمة العالمية للغذاء إلى زيادة الفقر وقصور الأمن الغذائي في المنطقة. وأخيرا، فيما يتعلق بالتأثير السياسي، ذهبنا إلى أن الأزمة العالمية للغذاء كانت عاملا مهما في انتفاضات الربيع العربي. وقد دفعت هذه التأثيرات السلبية المتعددة الحكومات العربية والمنظمات الدولية إلى إعادة تقييم الأمن الغذائي في العالم العربي.

5

استجابة البلدان العربية للأزمة العالمية للغذاء

لقد ناقشنا في الفصل السابق أن الأزمة العالمية للغذاء كان لها تأثير عميق في الدول العربية من حيث العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وقد استجابت الحكومات العربية لهذه الأزمة بمجموعة متنوعة من التدابير قصيرة الأجل، وفي حالات كثيرة أيضا مع إعادة تقييم أكثر جوهرية لاستراتيجيات أمنها الغذائي. اشتملت الاستجابات القصيرة الأجل، إلى حد كبير، على إدخال عدد من الإجراءات الحكومية في محاولة التخفيف من التأثير الاجتماعي الاقتصادي السلبي المترتب على ارتفاع أسعار الغذاء، في حين شملت الاستجابة على المدى الأطول تركيزا جديدا على المزيد من الإنتاج الغذائي المحلي وبرامج الحصول على الأراضي في الدول الأخرى.

«حتى إذا كان من الصعب إثبات أن ارتفاع أسعار الأغذية المحلية قد أدى دورا حاسما في إطلاق الربيع العربي، فمن الواضح أن الحكومات كانت قلقة للغاية من أن تضخم أسعار الغذاء من شأنه أن يخلق اضطرابات سياسية».

الاستجابة في الأجل القريب: التدابير الحكومية للتخفيف من ارتفاع أسعار الغذاء

اتخذت الحكومات العربية خطوات في محاولة للحد من تضخم أسعار الغذاء المحلية وآثارها في أسرع وقت ممكن. وشملت التدابير زيادة أجور القطاع العام، وزيادة الإنفاق الحكومي على الخبز وغيره من إعانات الغذاء، وتخفيض التعريفات الجمركية على الأغذية المستوردة، وكذلك زيادة التحويلات النقدية المباشرة إلى الفقراء. على سبيل المثال: زاد الأردن أجور القطاع العام، وأزال الضرائب على السلع الأساسية، وزاد التحويلات إلى الفقراء، ورفعت مصر كذلك أجور القطاع العام بنسبة 30 في المائة، وخصصت 2.5 مليار دولار لدعم الخبز، وزادت الجزائر من أجور موظفي الخدمة المدنية بنسبة 15 في المائة. وسورية بنسبة 25 في المائة، بينما رفع لبنان الحد الأدنى للأجور من 200 دولار إلى 330 دولارا.

وكذلك ما حدث في دول الخليج، فقد أعلن الملك عبدالله في السعودية دعم الأرز وزيادة الرواتب الحكومية، وأقال وزير التجارة والصناعة الذي قلل من شأن آثار ارتفاع أسعار الغذاء (Woertz 2013, p. 13). وأنفقت السعودية - أيضا - حزمة بقيمة 128.6 مليار دولار أمريكي لمواطنيها (84 في المائة من الإنفاق الحكومي للعام 2011) تضمنت زيادة بدل الضمان الاجتماعي، وأجور القطاع العام، واستحقاقات البطالة، وصندوق الإسكان الاجتماعي. كما طبقت كل من قطر والإمارات العربية المتحدة بعض الضوابط على أسعار الغذاء في العام 2011؛ وأعلنت دول مجلس التعاون الخليجي عن صندوق مساعدات لسلطنة عمان والبحرين.

وقد اتُّخذت هذه التدابير استجابة للزيادات في أسعار الغذاء في العامين 2007 - 2008 و2010 - 2011، فضلا على الاضطرابات السياسية في أحداث الربيع العربي في العام 2011، والتي أدت إلى استنزاف مالي ثقيل لميزانيات الحكومة. وفي ضوء المشكلات المالية في الاقتصادات العربية الفقيرة في الموارد، فإن استدامة هذه الاستجابات قصيرة الأجل تُعد أمرا مشكوكا فيه. ولا يقتصر الأمر على أن معظم البلدان غير المصدرة للنفط تعاني عجزا ماليا خطيرا، بل

إن قدرتها المالية محدودة بسبب التزاماتها السائدة نحو القطاع العام والأجور والرواتب العسكرية، والإنفاق على الدفاع والأمن، والتزامات الفوائد على الدين العام، وبالإضافة إلى ذلك لديها نطاق محدود لزيادة الضرائب والإيرادات الأخرى (Saif 2008).

وقد قَيَّم كل من ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2011, 2013) الآثار المالية المترتبة على زيادة الإنفاق على دعم الغذاء وكذلك دعم الوقود؛ إثر الزيادات العالمية في أسعار السلع في الفترة 2007 - 2008. ويلخص الجدولان (1 – 5)، و(2 – 5) بيانات البلدان العربية التي حلّلاها.

الجدول (1 – 5): دعم الغذاء كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي 2002 - 2010

	الجزائر	مصر	المغرب	تونس	الأردن	سورية
2002	0.0	1.2	غ.م	0.6	0.0	غ.م
2003	0.0	1.2	0.4	0.5	0.0	2.5
2004	0.0	1.7	0.4	0.6	0.0	2.1
2005	0.0	2.1	0.7	0.6	0.6	2.0
2006	0.0	1.5	1.0	0.7	0.8	2.0
2007	1.8	1.3	1.2-	1.2	1.8	2.1
2008	1.5	1.8	0.8	2.1	1.4	2.8
2009	1.8	1.82.0	0.1	1.6	0.8	غ.م
2010	غ.م	*1.4	*0.6	*1.4	0.5	غ.م

ملاحظة: * بيانات تقديرية

غ.م = بيانات غير متاحة.

المصدر: Albers and Peeters 2011, boxes 3 and 4.

يوضح الجدول (1 – 5) أنه بالنسبة إلى مصر والجزائر وتونس والأردن ولبنان وسورية، ارتفعت إعانات الدعم الغذائي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي خلال العامين 2007 و2008، حيث بلغت 1.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الجزائر (في 2009) وأكثر من 2 في المائة في تونس (2008)، ومصر (2009)، وسورية (2008). لكن في المغرب انخفض الدعم الغذائي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي خلال أزمة الغذاء العالمية. وكان متوسط الزيادة في التكلفة المالية لزيادة الدعم الغذائي لهذه البلدان السبعة في 2007 - 2008 يمثل 0.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويُعد هذا معدلا مرتفعا مقارنة بالدول الأخرى. ويقدر صندوق النقد الدولي (IMF 2008a) أنه بالنسبة إلى عينة كبيرة من

البلدان كانت الزيادة المتوسطة.في التكلفة المالية للفترة 2007 - 2008 الناجمة عن مجموعة كبيرة من الاستجابات المالية لأزمتي الغذاء والوقود (وليس فقط زيادة دعم الغذاء) تمثل 0.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وأكثر الزيادات كانت بسبب الدعم العام للوقود.

كما زاد الجمع بين دعمي الغذاء والوقود كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي الجاري زيادة كبيرة في جميع البلدان العربية خلال العامين 2007 و2008، كما هو موضح في الجدول (2 – 5)، باستثناء الأردن، حيث انخفضت هذه النسبة منذ العام 2008 وما تلاه. وكانت الزيادة ملحوظة بشكل خاص في مصر، حيث بلغت 30.9 في المائة من الإنفاق الحكومي الجاري في العام 2008، وأيضا في المغرب وتونس وسورية، حيث وصلت إلى 19.9 في المائة، و17.7 في المائة، و17.1 في المائة على التوالي في 2008[1]. وبالنسبة إلى معظم البلدان كانت النفقات على دعم الوقود أعلى من نفقات الدعم على الغذاء. ومع انخفاض الأسعار العالمية للسلع في العام 2009 كان هناك بعض التخفيف من الضغوط المالية الناجمة عن الدعم (باستثناء الجزائر)، على الرغم من أن الركود العالمي قد قلل من الناتج المحلي الإجمالي والإيرادات الحكومية ذات الصلة؛ فإن هذه الحقيقة عَنَت أن الدعم كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي والناتج المحلي الإجمالي يتماشى مع تراجع الأسعار العالمية للغذاء.

وقد أفضت القفزة الثانية لارتفاع الأسعار العالمية للغذاء في العام 2011 إلى تجدد الضغوط المالية.

الجدول (2 - 5): دعم الغذاء والوقود كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي الجاري

	الجزائر	مصر	المغرب	تونس	الأردن	سورية
2002	0.0	4.6	غ.م	4.1	1.8	غ.م
2003	0.0	4.8	4.9	3.5	3.3	15.0
2004	0.1	6.7	7.2	5.1	11.1	12.4
2005	0.1	8.1	8.8	11.8	18.9	12.4
2006	0.2	27.4	10.7	13.6	11.9	13.7
2007	9.9	25.2	12.4	15.7	14.5	12.6
2008	7.0	30.9	19.9	17.7	9.3	17.1
2009	70.7	27.2	7.4	11.6	3.9	14.4
2010 (المتوقع)	غ.م	26.2	8.9	11.0	3.8	14.6

ملاحظة: غ.م = بيانات غير متاحة.

المصدر: Albers and Peeters 2011, boxes 3 and 4.

ووجدت دراسة ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2013) القياسية (الاقتصادية) للبلدان العربية جنوب البحر الأبيض المتوسط أيضا تفاوتا فيما يتعلق بآثار أسعار الغذاء العالمية في الدعم الحكومي للغذاء، فقد أدت الزيادة في الأسعار العالمية للغذاء إلى رفع دعم الغذاء الحكومي إلى حد كبير، في حين أن تأثير انخفاض أسعار الغذاء العالمية في الإعانات الغذائية الحكومية لم يكن ذا دلالة إحصائية. ويشير كذلك كل من ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2011) إلى أنه بالإضافة إلى الزيادة في دعم الغذاء والوقود الناجمة عن ارتفاع الأسعار العالمية، اتخذت الحكومات تدابير أخرى لمحاولة التخفيف من الآثار الاجتماعية لارتفاع الأسعار؛ ويشمل ذلك تخفيض أو إلغاء ضرائب الاستيراد والتعريفات الجمركية؛ وفرض ضرائب على تصدير الحبوب لتثبيط الصادرات أو فرض حظر تام على بعض الصادرات الغذائية؛ والتحول إلى ترتيبات أكثر مرونة لسعر الصرف للتخفيف من بعض آثار الاقتصاد الكلي للصدمات؛ وزيادة المساعدات المقدمة للفقراء. على سبيل المثال، في تونس تضاعفت ميزانية صندوق التعويضات العامة، الذي يغطي المعونات الغذائية للفقراء في العام 2007، بينما في المغرب زادت ميزانية صندوق التعويضات إلى أكثر من الضعف بين العامين 2007 و2008. كما بيّن دابروفسكي (Dabrowski 2010) كيف أن الزيادة في الأسعار العالمية للغذاء ضغطت على الوضع المالي لمصر بسبب ارتفاع الإنفاق على الدعم.

وكان التأثير المالي للزيادة في الدعم مرتفعا في بلدان جنوب البحر المتوسط بشكل خاص؛ لأن المنطقة كانت لها تاريخيا نفقات مرتفعة على الدعم مقارنة بالمناطق الأخرى متوسطة الدخل، حيث شكلت الإعانات الشاملة دورا مهما في شبكات الأمان الاجتماعي العربية، كما وجد ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2013, p. 285) أن الإعانات في منطقة جنوب البحر المتوسط عالية بالمقارنة مع العديد من المناطق الأخرى[2]. وقد أفضى الدعم الحكومي الإضافي للغذاء والوقود في المنطقة إلى تدهور أرصدة الحكومة أكثر من 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة في العام 2008 (Albers and Peeters 2011, p. 1) وتأتي هذه الضغوط على الميزانيات الحكومية في مقدمة المشكلات الهيكلية الموجودة من قبل في المالية العامة في المنطقة، مع استمرار العجز المالي وارتفاع مخزونات الدين العام؛ مما يؤدي إلى تراكم الديون والضغط على الميزانية. ويقول ألبيرز وبيترز إن الضغوط

المالية الناجمة عن الارتفاع السريع لأسعار الغذاء العالمية (والوقود) يسلط الضوء على الحاجة إلى إصلاح مالي عاجل في المنطقة، مع ضرورة إجراء إصلاحات لتوحيد الميزانيات وتحسين المؤسسات المناطة بها الميزانية.

ويشير كل من ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2013) كذلك إلى أن بعض البلدان قد شرعت في عملية إصلاح ناجحة للدعم في ظل ظروف عسيرة؛ فعلى سبيل المثال في كل من الأردن ومصر، على الرغم من ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء في العام 2011، فقد خُفِّض الإنفاق العام على الدعم كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، وكنسبة مئوية من نفقات الحكومة (الجدولان 1 - 5، و2 - 5)، فقد خفضت مصر والأردن والعراق والإمارات العربية المتحدة نفقات دعم الوقود بين العامين 2006 و2008 على الرغم من ارتفاع الأسعار العالمية (IMF 2008a, figure 8)، في حين خفض اليمن الإنفاق على دعم الغذاء كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، بيد أنه لايزال هناك الكثير مما يمكن عمله فيما يتعلق بإصلاح الإعانات الشاملة. إن إصلاح برامج الدعم بالإضافة إلى أشكال أخرى من شبكات الأمان الاجتماعي هي قضية نعود إليها في الفصل الثامن، ويختتم ألبيرز وبيترز (Albers and peeters 2013, p. 288) دراستهما على النحو التالي:

> إن سيف الأسعار العالمية المتصاعدة للغذاء والمصلت على بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط ينزل بشدة مرتين: الأولى، على تضخم أسعار المستهلك، والقوة الشرائية للمستهلكين، والثانية، على الميزانية العامة، مع ترك مساحة أقل للنفقات العامة الأخرى المطلوبة.

يقدم أيضا برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2011a) تقييما شاملا لاستجابة الحكومات العربية لكل من الزيادة العالمية في أسعار الغذاء في الفترة من 2007 إلى 2008، وللانتفاضات السياسية للعام 2011 إلى جانب الجولة الثانية من الزيادات العالمية في أسعار الغذاء في 2010 - 2011. وقد لُخصت نتائجها للبلدان العربية التي تعاني قصور الأمن الغذائي (التي تستثني دول مجلس التعاون الخليجي) في الجدول (3 – 5).

يبين الجدول (3 – 5) أن حكومات الدول العربية الثلاث الغنية بالمعادن – وبالتحديد الجزائر وليبيا واليمن – لم تستجب على نطاق واسع لارتفاع الأسعار العالمية للغذاء في الفترة 2007 - 2008، باستثناء زيادة الجزائر واليمن في الغذاء أو

دعم الطاقة، والتحويلات الاجتماعية في اليمن. ومع ذلك، في مواجهة الانتفاضات السياسية في العام 2011 اتخذت البلدان الغنية بالمعادن مجموعة متنوعة من التدابير في محاولة لتحسين مستويات المعيشة واسترضاء السكان الثائرين، مثل: خفض الرسوم الجمركية على الواردات الغذائية، وزيادة الإعانات، والحد من الضرائب، وزيادة رواتب القطاع العام، وزيادة التحويلات الاجتماعية.

وعلى النقيض من ذلك كانت البلدان الفقيرة إلى المعادن - وهي تحديدا مصر والمغرب وتونس وسورية ولبنان والأردن - أسرع بكثير في التصرف، واستجابة لأحداث 2007 - 2008 اتخذت تدابير مثل تخفيض التعريفات على الواردات الغذائية، وزيادة الإعانات ورواتب القطاع العام، وكذلك زيادة التحويلات النقدية الموجهة إلى الفقراء. كما كررت عددا من هذه التدابير خلال الانتفاضات السياسية في العام 2011. وبالإضافة إلى تلك التدابير، فعلى جانب العرض، فرضت مصر قيودا على تصدير الأرز، ووضعت سورية قيودا على تصدير القمح، وحظر الأردن تصدير بعض أنواع الفاكهة والخضراوات والبيض.

الجدول (3 – 5): استجابة الحكومات للأزمة العالمية للغذاء 2007 - 2008، وانتفاضات العام 2011

	تخفيض الرسوم الجمركية على الواردات	زيادة دعم الطاقة أو دعم الغذاء	تخفيض الضرائب	زيادة رواتب القطاع العام	زيادة التحويلات الموجهة للفقراء	زيادة التحويلات الاجتماعية الأخرى	الميزانية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
دول غنية بالموارد المعدنية							
الجزائر	ب	أ ب	ب	ب		ب	2.7-
ليبيا	ب	ب	ب	ب		ب	9.2
اليمن		أ		ب	أ	أ ب	4.0-
دول فقيرة في الموارد المعدنية							
مصر	أ ب	أ ب		أ	أ		8.1-
الأردن	أ	أ ب	ب	أ ب	أ ب	أ	5.4-
لبنان	أ	أ		أ			7.2-
المغرب	أ	أ ب					4.2-
سورية	أ ب	ب	أ ب	أ ب	ب		4.8-
تونس	أ	أ ب			ب	ب	1.2-

ملاحظة: أ = الاستجابة لأزمة الغذاء العالمية في 2007-2008. ب = الاستجابة لارتفاع أسعار الغذاء للعام 2011 وكذا الاضطرابات السياسية في العام 2011.

المصدر: Breisinger et al. 2011a, table 1.

يلخص برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2011a) التدابير التي تتألف من «الإنقاذ العاجل» (fire fighting) في الأغلب، مع استخدام قلة من البلدان للتحويلات الموجهة إلى الفقراء، أو إدخال إصلاحات أطول أجلا. وهم يجادلون بأن هذه التدابير الشائعة والمكلفة كانت غير فعالة في تحفيز النمو والحد من الفقر، وعملت على تسرب الموارد بدلا من أن تكون تدابير في مصلحة الفقراء، وقلصت الموارد الحكومية المتاحة للاستثمار والتحويلات الاجتماعية الموجهة. وباستثناء ليبيا الغنية بالمعادن اتُّخذت هذه التدابير المكلفة ماليا في سياق حالات العجز في الميزانية. وشهدت مصر على وجه الخصوص مستوى عاليا من الضغوط المالية، حيث بلغ العجز في الميزانية 8.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2010، كما شهد المغرب والأردن ولبنان وسورية عجزا كبيرا، أكبر من 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ومع تضاؤل العديد من هذه الاقتصادات في مواجهة الآثار الاقتصادية السلبية للاضطرابات السياسية في العام 2011، من المرجح أن تزداد الضغوط المالية، مما يجعل استدامة هذه التدابير المكلفة ماليا موضع تساؤل.

وقد قيّم صندوق النقد الدولي (IMF 2008a) مختلف الاستجابات قصيرة الأجل لأزمة أسعار الغذاء والوقود في عدد كبير من البلدان، وفي المجموعة الكبيرة من الدول التي شملها الاستبيان (IMF 2008a)، وأقرت 39 بلدا بأنها زادت برامج التحويل الخاصة بها استجابة للزيادة العالمية في أسعار الغذاء والوقود، وكانت أعلى زيادة بالنسبة إلى موريتانيا، حيث كان التغيير في نفقات برنامج التحويلات، والذي بلغ 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العامين 2006 و2008. كما سجلت الأردن زيادة كبيرة نسبيا بما يزيد قليلا على 0.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

يحدد صندوق النقد الدولي نوعين من البلدان في ظل الاستجابة لارتفاع أسعار الغذاء عن طريق البرامج الحكومية؛ النوع الأول يشمل تلك التي لا تعاني مشاكل ديون ملزمة ومشاكل تمويل واستقرار الاقتصاد الكلي، والتي لديها مجال لتخفيف مواقفها المالية لاستيعاب تكاليف التدابير المتخذة استجابة لارتفاع أسعار الغذاء والوقود العالمية؛ وتضم هذه المجموعة دول مجلس التعاون الخليجي الغنية بالنفط في العالم العربي.

النوع الثاني من البلدان يشمل تلك البلدان التي لديها قيود مالية تتطلب من الحكومة خلق مساحة مالية لتعويض تكاليف البرامج الموسعة والجديدة حتى لا تعرّض استدامة مركزها المالي أو استقرارها الاقتصادي الكلي للخطر. يمكن إنشاء الحيز المالي بطرق متنوعة، بما في ذلك زيادة الإيرادات، والحد من الإنفاق غير الإنتاجي، وزيادة الاقتراض بطريقة غير تضخمية ومستدامة، وتأمين المزيد من المعونة في أشكال المنح أو القروض الميسَّرة من المانحين. وفي العالم العربي تضم هذه المجموعة البلدان التي تعاني عجزا ماليا كبيرا كما هو موضح في الجدول (3 – 5).

والدولة العربية الوحيدة في العالم العربي التي تواجه صعوبات خاصة في التكيف هي لبنان، ففي بلد مثل هذا يعتمد اقتصاده على الدولار بالكامل (اقتصادٌ مدولر)، لا يمكن تكييف أسعار الصرف الاسمية، وتصبح إجراءات التكيف المالية لتيسير التسويات الخارجية أكثر أهمية، بيد أن العجز المالي في لبنان قد بلغ 7.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في 2011 (الجدول 3 - 5).

على الرغم من أن التدابير التي نوقشت هنا كانت تهدف إلى التخفيف من تأثير ارتفاع أسعار الغذاء في السكان المحليين في الدول العربية، فإنها لم تكن دائما الحالة التي ساعدت فيها أفقر الفئات وأكثرها ضعفا. يشير زريق (Zurayk 2012, p. 85)، على سبيل المثال، إلى كيفية تقديم الحكومة اللبنانية دعم الدقيق لكارتل مالكي المطاحن لإنتاج الخبز العربي (بيتا)، في حين لم يستفد صغار الخبازين من النساء المنتجات للخبز المحلي (خبز الصاج)، وانتهى الأمر بهن إلى شراء الدقيق العديد من المرات بسعر السوق. كما انخرط مالكو كارتلات المطاحن والمخابز في أنشطة احتكارية غير مشروعة، أفضت إلى إنتاج خبر قصير العمر؛ وقد سبب ذلك اندلاع مظاهرات سياسية في الضاحية الجنوبية لبيروت في يناير 2008. ويستعرض الفصل الثامن الطرائق التي يمكن بها إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي، بما في ذلك الإعانات الغذائية، في العالم العربي للمساعدة في التغلب على بعض المشكلات التي حددها زريق بجعلها أكثر كفاءة وفاعلية في الوصول إلى الفقراء والضعفاء حقا.

حتى إذا كان من الصعب إثبات أن ارتفاع أسعار الأغذية المحلية قد أدى دورا حاسما في إطلاق الربيع العربي، فمن الواضح من هذا التحليل أن الحكومات في المنطقة كانت قلقة للغاية من أن تضخم أسعار الغذاء من شأنه أن يخلق

اضطرابات سياسية؛ ومن ثم استجابت الحكومات بمجموعة واسعة من إجراءات التخفيف قصيرة الأجل والمكلفة من الناحية المالية على الرغم من أن العديد من البلدان تعاني قيودا مالية.

الاستجابة في المدى الطويل: الإنتاج المحلي والاستحواذ على الأراضي في الخارج

تستخدم دول مثل روسيا والهند وفيتنام والأرجنتين الجمع بين(1) الاعتماد الكبير والمتزايد على الواردات الغذائية مع الآثار الجيوسياسية، بالإضافة إلى مساهمة ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء في عدم الاستقرار السياسي المحلي، و(2) حظر التصدير في أوج أزمة الغذاء العالمية؛ وهذا ما دفع العديد من الأنظمة العربية إلى إعادة تقييم نهجها للأمن الغذائي.

تتشكل السياسات الحكومية للدول العربية غير المنتجة للنفط إثر المخاوف بشأن ارتفاع الأسعار العالمية وقيود العرض من جانب المصدرين، أما بالنسبة إلى مصدري النفط الأكثر ثراء في دول مجلس التعاون الخليجي، فكان يهيمن على تفكيرهم إلى حد كبير شبح قيود العرض؛ وفيما يتعلق بهذه الأخيرة فإن الاقتراح الروسي بتشكيل تعاون شبيه بالكارتلات مع منتجي الحبوب المجاورين في أوكرانيا وكازاخستان عقب الارتفاع العالمي لأسعار الغذاء في 2007 - 2008 كان مقلقا بشكل خاص للدول العربية المستوردة للحبوب التي تعتمد بشدة على هذه البلدان لاستيراد الحبوب.

يشير التحليل إلى أن العوامل الهيكلية الأساسية التي سبّبت الارتفاع الأخير في أسعار الغذاء من المرجح أن تستمر بحيث يكون من غير المحتمل أن تتراجع الأسعار إلى مستوياتها السابقة للأزمة وستبقى متقلبة. كما توقعت منظمة أوكسفام (Oxfam 2011a) أن الأسعار العالمية للغذاء ستتضاعف خلال العشرين سنة المقبلة. لم تبدأ الحكومات العربية نفسها في إعادة تقييم استراتيجياتها فقط؛ بل إن بعض المنظمات الدولية بدأت تعيد تقييم نصائحها المتعلقة بالسياسات الزراعية (الاقتصادية)، فقد أصبحت نصائح السياسات للحكومات العربية أكثر دقة، مع اعتراف من وقت إلى آخر بأن التركيز الشديد على الأسلوب التقليدي

القائم على التجارة للأمن الغذائي قد يخلق عديدا من المشكلات. وعلى سبيل المثال، ذكر البنك الدولي أن «صانعي السياسات في حاجة إلى تطوير استراتيجية شاملة توازن بين المخاطر المرتبطة بالواردات والتكاليف المتزايدة المرتبطة بزيادة الإنتاج المحلي» (World Bank 2009a, p. 17).

وما يُعد أحد الخيارات الرئيسة التي تتعلق بالسياسات الزراعية للبلدان العربية هو مدى الاعتماد على التجارة الدولية للأمن الغذائي ومقدار السعي نحو زيادة الاكتفاء الذاتي من خلال الإنتاج المحلي. ولقد أظهرنا في الفصل الثالث أنه في الفترة ما بين السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين أكدت العديد من الدول العربية على الإنتاج المحلي (على رغم استمرار الاعتماد في كثير من الأحيان على الواردات). وقدمت دول مثل المملكة العربية السعودية، والأردن، والمغرب، وليبيا، والكويت، والإمارات العربية المتحدة الدعم للزراعة بمشروعات ري واسعة النطاق، وإعانات، وقروض، وحماية من التعريفات (Weinbaum 1984؛ Wilson and Bruins 2005).

بيد أن هذا الدافع لتحقيق الاكتفاء الذاتي من الغذاء كان مكلفا لأنه لم يكن استخداما كفئا من الناحية الاقتصادية للموارد الشحيحة، لاسيما المياه، وكثيرا ما سبَّب أضرارا بيئية هائلة. ومع تحول المنطقة من الازدهار إلى الكساد في منتصف الثمانينيات بعد انهيار أسعار النفط، لم يعد من الممكن توفير الدعم المُكلِّف للإنتاج الغذائي المحلي في العديد من البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، وكما هو موضح في الفصل الثالث، بدأت المنظمات الدولية مثل البنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة تدعو إلى التحرك نحو استراتيجيات الأمن الغذائي القائمة على التجارة في المنطقة بوصف ذلك جزءا من جدول أعمال النيوليبرالية الموجه نحو السوق لإجماع واشنطن.

في ضوء المخاطر التجارية فضلا على الآثار الجيوسياسية، والسياسية المحلية للاعتماد بشكل كبير على الواردات الغذائية، بدأ الأمن الغذائي في المنطقة يتجاوز الاعتبارات الاقتصادية البحتة ويتخذ أبعادا سياسية. فالأنظمة غير راغبة في الاستمرار في الاعتماد على عدد صغير من الدول الغربية من أجل استيراد الغذاء؛ لأن هذا يجعلها عرضة لتقلبات الأسعار بالإضافة إلى الحظر التجاري وحظر التصدير والتأثيرات الجيوسياسية لمزودي الحبوب الكبيرة مثل الولايات المتحدة وروسيا.

كما أنهم غير مستعدين للسماح لشعوبهم بالبقاء عرضة لصدمات أسعار الغذاء الدولية. وبدأت الاعتبارات السياسية المحلية والدولية في تشكيل مواقف المنطقة ونهجها تجاه الأمن الغذائي. وتخشى العديد من الدول العربية ألا تكون قادرة على تأمين ما يكفي من الإمدادات الغذائية بأي ثمن للبلدان المصدرة الرئيسية التي تستخدم حظر التصدير على القمح والأرز والأطعمة الأخرى.

ومن المفاهيم القوية الآخذة في الظهور في المنطقة مفهوم «السيادة الغذائية الكلية» الذي يشي بالفكرة القائلة إن الدول القومية يمكن أن تكون لها سيطرة سياسية واقتصادية كاملة على إمكانية حصولها على الغذاء بطريقه تنطوي في كثير من الأحيان على تجاهل الإملاءات الاقتصادية؛ وهذا يقود البلدان إلى الحد من اعتمادها على الواردات الغذائية. ويمكنها عمل ذلك بطريقتين: من خلال إنتاج المزيد من الطعام محليا، أو عن طريق الحصول على الأراضي في بلدان أجنبية. والاستراتيجية السابقة محدودة بسبب التكاليف المرتفعة للإنتاج المحلي للأغذية نظرا إلى موارد المنطقة الشحيحة من حيث ندرة المياه ومحدودية الأراضي الصالحة للزراعة. ومع ذلك، فإن بعض البلدان – مثل لبنان والأردن (Harrigan 2014) وقطر والمغرب ومصر والجزائر - تركز مجددا على الإنتاج الغذائي المحلي، بما في ذلك إنتاج الحبوب، على الرغم من أن ذلك قد لا يكون استخداما فعالا من الناحية الاقتصادية نظرا إلى مواردها الشحيحة. وقد أطلق المغرب ومصر والجزائر مبادرات جديدة لقطاعها الزراعي استجابة لأزمة الغذاء العالمية 2007 - 2008، وتؤكد كل هذه المساعي تطوير القطاع الزراعي باعتباره الطريق الرئيسي لتحقيق الأمن الغذائي.

اعتمد المغرب استراتيجية للتصدي لقصور الأمن الغذائي في العام 2008، حيث أعطى الأولوية لقطاع الزراعة والمياه. وبالمثل، فقد اعتمدت مصر «استراتيجية للتنمية الزراعية المستدامة نحو 2030» (Arab Republic of Egypt 2011). تهدف هذه الاستراتيجية الجديدة إلى تحقيق الأمن الغذائي عن طريق تحديث الزراعة المصرية وتحسين معيشة سكان الريف[3].

«واستهدفت السياسة الرئيسية معدلات أعلى من الأمن الغذائي للسلع الاستراتيجية بحيث تتضمن الاكتفاء الذاتي من القمح، وتمثلت هذه السياسة في

زيادة سعر شراء القمح بنسبة 25 في المائة، مما يجعل السعر أعلى قليلا من أسعار السوق العالمية السائدة. كما يهدف توفير البذور المحسنة وخدمات الإرشاد الزراعي إلى زيادة إنتاجية القمح». بالإضافة إلى ذلك، هناك خطط لتوسيع مساحة القمح عبر مشروع استصلاح الأراضي في وادي توشكى غرب بحيرة ناصر. كما أعلن المستثمرون السعوديون والمصريون المقيمون في المملكة المتحدة عن دعم مالي لبرنامج القمح المصري (Woertz 2013, p.100). كما وضعت الجزائر برنامجا خمسيا للتجديد الزراعي (Government of Algeria 2011)، مع التركيز على الزراعة لتحقيق «الأمن الغذائي الوطني المستدام والسيادة الغذائية الوطنية». ويحتوي البرنامج على ثلاثة مكونات مكملة: التجديد الزراعي والتجديد الريفي وبناء القدرات البشرية والدعم الفني للمنتجين.

وعلى الصعيد الإقليمي هناك أيضا تركيز جديد على الإنتاج المحلي للغذاء والاكتفاء الذاتي بوصفه جزءا من التحرك نحو المزيد من السيادة الغذائية. وامتثالا لإعلان الرياض أُطلق برنامج الطوارئ للأمن الغذائي العربي في يناير 2009 وصُدِّق على خطته التنفيذية في يناير 2012. وتتضمن الخطة أربعة أهداف رئيسية: (1) رفع قدرة الاكتفاء الذاتي في الدول العربية، و(2) التخفيف من حدة الارتفاع المستمر في فواتير الواردات الغذائية، و(3) توفير فرص الاستثمار للقطاع الخاص، و(4) حل مشكلات الفقر والبطالة من أجل استقرار الوضع السياسي والاجتماعي. ومن أجل رفع قدرة الاكتفاء الذاتي الغذائي تهدف الخطة إلى تحسين الإنتاجية في الزراعة القائمة؛ والاستثمار في المزيد من الأراضي من خلال استخدام مخزونات المياه؛ وكما ذُكر في الهدف الثالث للخطة، دمج فرص الاستثمار في جميع المجالات. وأن تغطى جميع أنواع الحبوب، ومحاصيل السكر، والبذور الزيتية، والتمور، والمنتجات الحيوانية، هذا إلى جانب هدف في العام 2030 المتمثل في زيادة إنتاج محاصيل الحبوب بنسبة 57 - 93 في المائة، ومحاصيل السكر بنسبة 81 في المائة، والبذور الزيتية بنسبة 69 في المائة.

وعلى الرغم من أن منهج السيادة الغذائية في العالم العربي - الذي يؤكد على الزراعة والإنتاج الغذائي المحلي - قد يكون له ما يبرره من وجهة النظر السياسية والاستراتيجية؛ لأنه يمكن أن يساعد على الحد من الضعف أمام الأسواق الدولية والاعتماد على بلدان أخرى؛ فإنه يمكن أن يأتي بتكلفة اقتصادية عالية. وقد أجرت

هاريغان Harrigan 2014 تحليلا متعمقا لاستجابات كل من لبنان والأردن لأزمة الغذاء العالمية. وقد استجاب كلا البلدين بخطط لزيادة الإنتاج الغذائي المحلي، وخصوصا الحبوب، وقد استخدمت هاريغان أداتين من الاقتصاد النيوكلاسيكي، وهما الميزة النسبية الظاهرة (RCA) ومصفوفة تحليل السياسات (PAM) لتقييم هذه الاستجابات. وتستند الأداتان إلى مفهوم الميزة النسبية الدولية - أي استخدام أسعار الأسواق الدولية بوصفه معيارا للحكم على مستوى الكفاءة.

وقد وجدت أنه بالنسبة إلى كلا البلدين، لم يكن إنتاج الحبوب، مثل القمح، فعالا من الناحية الاقتصادية عندما استخدمت قوى السوق الدولية معيارا للحكم على الكفاءة. وتتفاوت التكاليف الاقتصادية لزيادة الإنتاج الغذائي المحلي من بلد إلى آخر، على الرغم من أن الموارد الطبيعية لمعظم البلدان العربية لا تتناسب بشكل جيد مع الإنتاج الغذائي، وخصوصا إنتاج الحبوب، وتكمن مزاياها المقارنة في الأنشطة الاقتصادية الأخرى (World Bank 2008a, p. 235). إن المثال الأكثر تطرفا لمبادرة الاكتفاء الذاتي من الغذاء عالية التكلفة بوصفها رد فعل لأزمة الغذاء العالمية يتجلى في حالة قطر.

لقد صاغ برنامج قطر الوطني للأمن الغذائي (QNFSP)، الذي أُطلق في العام 2009، رؤية الاكتفاء الذاتي الغذائي مع إنتاج الغذاء المحلي باستخدام الزراعة المائية والصوبات الزراعية التي تعمل بالمياه المحلاة التي تعتمد على الطاقة الشمسية والغاز. والهدف هو إنتاج 70 في المائة من الاحتياجات الغذائية المحلية بحلول العام 2023، مقارنة بنسبة 10 في المائة في العام 2013، وسيستمر استيراد بعض الحبوب، إلى جانب اتخاذ ترتيبات احتياطية في حالة اضطراب الاستيراد، في حين سيكون تركيز الإنتاج المحلي على مستوى عالٍ من الإنتاج، وسيُعتمد على أنشطة ذات قيمة مضافة عالية مثل الدواجن والخضر. وستكون التكلفة المالية لهذا البرنامج ضخمة لكن نظرا لأنها أغنى بلد في العالم من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، فإن هذا يُعتبر ترفا يمكن لقطر تحمله. ويتناول الفصل السادس النوع الثاني من الاستجابات الاستراتيجية طويلة الأجل، وهي استحواذ الدول العربية على الأراضي في الخارج. كما سيقيم الفصل السابع إمكانية تحسين الإنتاجية الزراعية، بما في ذلك إنتاجية المحاصيل الغذائية في المنطقة العربية ككل.

6

اقتناء الأراضي في الخارج: استحواذ على الأراضي أم مكاسب متبادلة؟

حجم اقتناء الأراضي في الخارج على الصعيد العالمي

بالإضافة إلى إعادة التركيز على الإنتاج المحلي للغذاء، تتجه العديد من الدول العربية نحو استراتيجية جديدة ومبتكرة للأمن الغذائي تشمل اقتناء الأراضي في البلدان الأجنبية التي تتمتع بوفرة المياه، والأراضي الشاسعة؛ بغرض إنتاج الغذاء بشكل مباشر للسوق المحلية. وقد حُثَّ هذا الاندفاعُ نحو اقتناء الأراضي في الخارج بفعل أزمة الغذاء العالمية التي جعلت منتجي الحبوب الرئيسية يحظرون صادراتهم، وارتفاع أسعار الغذاء العالمية، فضلا عن تذكر العوامل الجيوسياسية للغذاء السابقة، والحاجة إلى الحفاظ على المياه المحلية. وتسير الدول العربية على خطى بلدان مثل الصين وكوريا

«إن استثمارات الدول العربية لاقتناء الأراضي في الخارج، بوصفها مصدرا لمحاصيل الغذاء، تعد جزءا من الاقتصاد السياسي الجديد للسيادة الغذائية في العالم العربي، وهو الذي أظهر العديد من التناقضات عند ممارسته»

الجنوبية من أجل حماية أنفسها من تقلبات السوق، وتستثمر بكثافة في الأراضي الزراعية في الخارج. فعن طريق شحن المنتجات الزراعية، وتجاوز الأسواق العالمية، يقدر أن بإمكانهم خفض تكاليف إنتاج الغذاء بنسبة تصل إلى 25 في المائة (Lowe 2011).

ويشكل الحصول على الأراضي في الخارج من قبَل الدول العربية جزءا من ظاهرة عالمية أوسع، يطلَق عليها أحيانا «الاستحواذ على الأراضي» على الصعيد العالمي. وتُعد كل من الصين وكوريا الجنوبية أكبر مقتني الأراضي من حيث الحجم، تليهما المنطقة العربية[1]. وبسبب الافتقار إلى الشفافية الخاصة بمعظم صفقات الأراضي هذه، يصعب تحديد حجم عمليات الاقتناء.

وقد حاولت المنظمات الدولية، وكذا المنظمات غير الحكومية، قياس حجم عمليات الاستحواذ على الأراضي في الخارج. وقد استخدمت منظمة «غرين» GRAIN غير الحكومية، وكذلك منظمة «الائتلاف الدولي للأراضي» ILC[*] الإسبانيتان؛ تقارير إعلامية تبين أن عمليات اقتناء الأراضي بدأت في الارتفاع في العام 2005، وتسارعت في العام 2008 في ذروة الأزمة العالمية للغذاء، وبلغت ذروتها في العام 2009. وتشير تقديرات الإسكوا (ESCWA 2010, p. 102) إلى أنه قد أُنفِق ما يتراوح بين 20 و30 مليار دولار أمريكي سنويا على تأجير الأراضي في البلدان النامية خلال هذه الفترة، وأشارت تقديرات البنك الدولي (Deininger and Byerlee 2011) إلى أنه في الفترة بين أكتوبر 2008 وأغسطس 2009 بلغت الصفقات الكبيرة للأراضي الأجنبية المعلَن عنها 56.6 مليون هكتار، وكانت بشكل أساسي من خلال عقود الإيجار طويلة الأجل من الحكومات المُضيفة، وكان ثلثا هذه الأراضي في أفريقيا جنوب الصحراء.

في العام 2012 أطلق الائتلاف الدولي للأراضي ومجموعات بحثية أخرى مبادرة «مصفوفة الأراضي» (The Land Matrix)، التي أُعلِن عنها باعتبار أنها تضم

(*) الائتلاف الدولي للأراضي International Land Coalition: هو تنظيم يضم منظمات المجتمع المدني والمنظمات الحكومية الدولية، للاهتمام بقضايا الأراضي «الزراعية». يعمل الائتلاف على تمكين الناس من السيطرة على أراضيهم، ويضم 206 منظمات تمثل 64 دولة، وذلك بهدف تمكين فقراء الريف. وقد اكتسب هذا الاسم في العام 2003 بعد أن تغير من: الائتلاف الشعبي للقضاء على الجوع والفقر Popular Coalition to Eradicate Hunger and Poverty. [المترجم].

أضخم مجموعة بيانات يمكن الوثوق بها حول اقتناء الأراضي في الخارج. وهي تسجل المعاملات الخاصة بـ 200 هكتار أو للمساحات الأكبر المتضمنة، وتشمل تلك المعاملات بيع أو تأجير أو تملك الأراضي في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل وفي أوروبا الشرقية للمستثمرين الأجانب منذ العام 2000، لأغراض الغذاء والوقود والخشب وعزل الكربون واستخراج المعادن أو السياحة. وفي أوائل العام 2012 يشير الائتلاف الدولي للأراضي إلى أنه وُوفِق على 203 ملايين هكتار من صفقات الأراضي، أو التي كانت قيد التفاوض بين العامين 2000 و2010. وكانت تقديرات منظمة أوكسفام (Oxfam 2011b) أعلى قليلا من 230 مليون هكتار بيعت أو استُؤجِرت منذ العام 2001، والتي تعادل مساحة بحجم غرب أوروبا. ومع ذلك فإن الصفقات المشار إليها، والتي قُدّرت من خلال مبادرة «مصفوفة الأراضي» للائتلاف توفر مصدرا أكثر موثوقية للمعلومات، والتي قُدرت بـ 70.9 مليون هكتار.

وتسجل مبادرة «مصفوفة الأراضي» كذلك صفقات الأراضي المخصصة للأغراض الزراعية. وبين العامين 2000 و2010 سُجِّلت 1217 صفقة من هذا القبيل، شملت 83.2 مليون هكتار (أي ما يعادل 1.7 في المائة من المساحة الزراعية في العالم)، على الرغم من أنه لا يمكن تصنيف سوى 625 صفقة تغطي 32.7 مليون هكتار على أساس المعلومات التي يمكن الوثوق بها (الجدول 1-6).

ومن بين صفقات الأراضي الزراعية التي سُجِّلت، يمثل إنتاج الغذاء 34 في المائة من الصفقات، ويخصص جزء كبير من المتبقي منها لمحاصيل الوقود الحيوي. ويمثل شرق وغرب أفريقيا، وكذلك جنوب شرق آسيا الهدفين الرئيسيين لإنتاج المحاصيل الغذائية، حيث تنفذ أغلبية المشروعات بالفعل في أفريقيا، وتتمثل المحاصيل المنزرعة في: الأرز، والذرة، والقمح من المحاصيل الرئيسية (International Land Coalition 2012a, figure 16). ويعتزم المستثمرون إعادة نحو 43 في المائة من إنتاج صفقات الأراضي إلى بلدانهم، ونحو نصف إنتاج هذه المشروعات مخصص للمحاصيل الغذائية؛ مما قاد الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012a, p. 35) إلى استخلاص أن الأمن الغذائي هو أحد العوامل المحركة لـ «اللهث خلف اقتناء الأراضي».

الجدول (1-6): النطاق العالمي لصفقات الأراضي للزراعة 2000 - 2010

	الإحالات المرجعية	المُسجَلة
عدد الصفقات	625	1217
المساحة (بالمليون هكتار)	32.7	83.2

المصدر: International Land Coalition Land Matrix Database.

وتُعد أفريقيا المضيف الأكثر استهدافا لصفقات الأراضي الزراعية (خاصة شرق أفريقيا، التي تمثل ثلث جميع عمليات اقتناء الأراضي التي سُجلت بين العامين 2000 و2010). ومن بين 1217 صفقة مسجلة للأراضي الزراعية بين 2000 و2010، كانت 754 صفقة في أفريقيا، وتغطي مساحة تبلغ 56.2 مليون هكتار، وهي منطقة تعادل ما نسبته 4.8 في المائة من إجمالي مساحة الأراضي الزراعية في أفريقيا (الجدول 6-2). وليس من المستغرب التركيز على أفريقيا نظرا إلى أن ما يقرب من نصف الأراضي الصالحة للزراعة في العالم غير المزروعة توجد في أفريقيا (Deininger and Byerlee 2011). كما أنه في أفريقيا تُعقد معظم صفقات الأراضي مع الحكومات الأفريقية التي تمتلك معظم أراضي بلدانها رسميا، ومعظمها يشمل عقود إيجار تمتد إلى آجال قد تصل إلى 99 عاما (غالبا ما تكون قابلة للتجديد).

وعلى الرغم من أن عددا كبيرا من البلدان المضيفة (84) كان ضالعا في صفقات الأراضي الزراعية مع الأجانب بين العامين 2000 و2010، فإن 11 بلدا استأثرت بنسبة 70 في المائة من مجموع الهكتارات المعنية، منها 7 بلدان في أفريقيا، وهي السودان وإثيوبيا وموزمبيق وتنزانيا ومدغشقر وزامبيا وجمهورية الكونغو الديموقراطية. وتُعد آسيا ثاني أهم مضيف لصفقات الأراضي في الخارج بعد أفريقيا. وتميل العديد من الصفقات في آسيا إلى أن تكون إقليمية (من الصين وكوريا الجنوبية واليابان) مع التركيز على كمبوديا وإندونيسيا والفلبين بوصفها مضيفة، وعلى الرغم من ذلك فقد استطاعت الدول العربية أيضا الحصول على بعض الأراضي في هذه الدول الآسيوية المضيفة. أما في أمريكا اللاتينية فهناك المزيد من صفقات الأراضي مع أصحاب الملكية الخاصة أو تتخذ شكل اكتساب حقوق الملكية مناصفة في الشركات الزراعية المحلية القائمة. ويرى الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition

(2012a، p. vii) أن «المستثمرين يستهدفون أفقر البلدان، والتي لا تتكامل بشكل جيد في الاقتصاد العالمي، كما تعاني بدرجة عالية الجوعَ، وضعفَ مؤسساتها الخاصة بالأراضي».

شكك ڤورتس (Woertz 2013، p. 145) في موثوقية تقديرات الائتلاف الدولي للأراضي، مشيرا إلى أن هذه التقديرات تشمل محاولة كوريا الجنوبية المخفقة للحصول على نصف الأراضي الصالحة للزراعة في مدغشقر عبر شركة دايو Daewoo، فضلا عن إخفاق الصفقات الصينية. ويدّعي أيضا أن ضخامة حيازة الأرض مبالغ فيها لأن العديد من الصفقات لم تنفذ قط. بالإضافة إلى ذلك، فإن إجمالي مساحة الأراضي الزراعية المكتسبة في جميع البلدان المضيفة لا يمثل أكثر من 1 في المائة من مجموع أراضيها، ووصفها مدير المنظمة خوسيه غرازيانو دي سيلفا Jose Graziano da Silva بأنها «مهمة نوعيا، ولكنها غير مهمة حتى الآن على أساس كمي» (مقتبسة من Blumenthal 2013، p. 105).

الجدول (6-2): التوزيع الإقليمي لمجموع صفقات الأراضي الزراعية (مليون هكتار)

أفريقيا	آسيا	أمريكا اللاتينية
56.2	17.7	7.0

المصدر: International Land Coalition Land Matrix Database.

كما أفاد الائتلاف الدولي للأراضي (The International Land Coalition 2012b) بأن النخبة المحلية في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل اضطلعت بعمليات إضافية لاقتناء الأراضي، إلى جانب المصالح الأجنبية بالأراضي، التي تعمل على إثارة عملية الاستحواذ على الأراضي بواسطة السكان المحليين. وذهب كل من ديننغر وبييرلي (Deininger and Byerlee 2011) إلى تأكيد هذه الحقيقة، حيث يؤكدان أنه من المهم ملاحظة أنه في البلدان المنخفضة الدخل، خلافا لصورة وسائل الإعلام للاستعمار الجديد «الاستحواذ على الأراضي»، فإن معظم عمليات الاستحواذ على الأراضي التي حدثت أخيرا تمت بواسطة المستثمرين المحليين.

ولا يُعد الاستثمار في الخارج في الأراضي والزراعة شيئا حديثا تماما؛ ففي الفترة الاستعمارية حصل المستثمرون من القوى الاستعمارية على الأراضي بشكل أساسي

لإنتاج المحاصيل النقدية القابلة للتصدير مثل الشاي والقهوة والقطن والكاكاو والتبغ والمطاط وزيت النخيل (Byerlee 2013).

ومع ذلك، تختلف موجة الاستثمار الجديدة عن الفترات السابقة في: (1) تركيزها على المحاصيل الغذائية الأساسية ومحاصيل الوقود الحيوي؛ و(2) تركيزها على أفريقيا بسبب ضعف حقوق الأرض في هذه البلدان؛ و(3) في الواقع أنها تنطوي على نوع مختلف من المستثمرين من دول مثل الصين وكوريا الجنوبية ودول الخليج، تستخدم مجموعة واسعة من الآليات المؤسسية، كما تستخدم العديد من حكومات البلدان المُستثمِرة الشراكات بين القطاعين العام والخاص والكيانات المملوكة للدولة للحصول على الأراضي في الخارج.

يرى كويزون (Quizon 2012, p. 10) أن السعي نحو اقتناء الأراضي حديثا يختلف عن الماضي في أنه «يسعى نحو الموارد (الأرض والمياه) بدلا من السعي نحو السلع والأسواق، كما يسعى إلى الإنتاج لجلبه إلى الوطن بدلا من التصدير التجاري؛ وينطوي على الإنتاج الفعلي بدلا من المشاريع المشتركة أو الزراعة التعاقدية». ويرى البعض أن هذه هي الموجة الثالثة الكبرى من الاستعانة بمصادر خارجية، بعد التصنيع في الثمانينيات، وتكنولوجيا المعلومات في التسعينيات من القرن الماضي (Economist 21 May 2009).

الدول العربية واقتناء الأراضي في الخارج

أصبحت دول الخليج العربية هي الأكثر مشاركة على نطاق واسع في اقتناء الأراضي في الخارج، ومع ارتفاع أسعار النفط عن 100 دولار للبرميل، لم تواجه دول الخليج ضغوط ميزان المدفوعات من جرّاء ارتفاع تكلفة الواردات الغذائية، وتمكنت من تحمل التدخلات المكلفة من جانب حكوماتها للتخفيف من آثار ارتفاع أسعار الغذاء على مواطنيها. بيد أن الحظر على صادرات الأغذية الذي نفّذه مصدرو الأغذية مثل روسيا والهند وفيتنام والأرجنتين خلال الأزمة العالمية للغذاء يعني أن دول الخليج الغنية مهددة باحتمال عدم تمكنها من تأمين الإمدادات الغذائية بأي ثمن. ومن ثم، ومن دون الرغبة في الاعتماد بشكل كامل على الأسواق الدولية للحصول على إمداداتها الغذائية؛ بدأت بدلا من ذلك في الحصول على أراضيها

الخاصة في الخارج لإنتاج الغذاء، وبالتالي تجاوز الأسواق الدولية، بضمان الحصول على الغذاء من خلال امتيازات الاتفاقيات الثنائية. ومن كبرى الصفقات العربية حتى الآن اقتناء السعودية 500 ألف هكتار في تنزانيا، واقتناء الإمارات العربية المتحدة 400 ألف هكتار في السودان.

وعلى خلاف الحال بالنسبة إلى المستثمرين من مناطق أخرى للحصول على الأراضي في الخارج، فإن الحافز لتحقيق الأمن الغذائي هو الدافع الرئيسي للدول العربية، حيث يميل المستثمرون العرب إلى التركيز أكثر على المحاصيل الغذائية في مقابل محاصيل الوقود الحيوي أو المحاصيل النقدية الصناعية (Deininger and Byerlee 2011، p. 53). وقد أظهر التحالف الدولي للأراضي (The International Land Coalition 2012a) أن الطلب على الغذاء في الشرق الأوسط هو محرك مهم لاكتساب الأراضي الزراعية في الخارج، وقد سُجِّل 100 مشروع للحصول على الغذاء (نُفِّذ 26 منها)، تمثل 66 في المائة من احتياجاتها من الأراضي الزراعية في الخارج. وتُعد هذه النسبة أعلى بكثير من الطلب على الأراضي لإنتاج الغذاء من مناطق الاستثمار الأخرى (figure 17, International Land Coalition 2012a)[(2)].

وعلى الرغم من صعوبة تقدير الدور النسبي للدول العربية في اقتناء الأراضي في الخارج؛ يوضح (الجدول 3-6) أنه من حيث مساحة الأراضي التي أشيرَ إليها والتي اقتناها المستثمرون في الخارج لجميع الأغراض (وليس فقط المشروعات الزراعية) بين العامين 2000 و2010، تُعد منطقة غرب آسيا، التي تشمل الجزء الأكبر من المنطقة العربية، هي المسؤولة عن 12 في المائة فقط من عمليات الاقتناء في أفريقيا و6 في المائة في آسيا. وتُظهر مبادرة مصفوفة الأراضي، من حيث اقتناء الأراضي لأجل المشروعات الزراعية، أنه من بين 745 صفقة سُجِّلت في أفريقيا، كانت هناك 113 صفقة مع دول الخليج، أي 15 في المائة، ومن ثم على الرغم من الدعاية الإعلامية حول استحواذ دول الخليج على الأراضي في الخارج، فإنها ليست الفاعل الرئيسي في هذه الظاهرة. ويُعد السودان هو البلد الوحيد الذي تتعامل فيه أغلبية صفقات الأراضي مع المستثمرين العرب. ويبدو أن الدور الصغير نسبيا الذي تؤديه الدول العربية فيما يتعلق باقتناء الأراضي في الخارج يتصاعد في وجه الكثير من الفوران الإعلامي الذي غالبا ما يصور دول الخليج بأنها «المستحوذ الرئيسي للأراضي». وربما

يمكن تفسير هذا التوجه السلبي من قبَل وسائل الإعلام بأن الدول العربية مهتمة بشكل خاص بالأراضي في الخارج لإنتاج الغذاء لسوقها المحلية، وكثيرا ما تحدد مواقع استحواذها على الأراضي في البلدان المضيفة التي تعاني قصور الأمن الغذائي مثل السودان وإثيوبيا.

وفي منطقة الخليج كانت المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة وقطر الأكثر نشاطا في الاستحواذ على الأراضي في الخارج، في حين كانت البحرين وعمان، اللتان تفتقران إلى الدخل النفطي بالنسبة إلى جيرانهما الأكثر ثراء، أقل نشاطا، وتمتنع عُمان عن العمل بشكل تام على اقتناء الأراضي، وتعمل على بناء احتياطيات استراتيجية للغذاء بدلا من ذلك. واحتلت الإمارات المرتبة الثالثة عالميا في حجم الأراضي الزراعية التي حصل عليها مستثمرون معينون بين العامين 2006 و2009، وحصلت مع المملكة العربية السعودية على 2.8 مليون هكتار من الأراضي بشكل رئيسي في إندونيسيا وباكستان والسودان وتنزانيا (World Bank 2009a).

الجدول (3 - 6): الأهمية النسبية للمناطق الأصلية في اقتناء الأراضي في الخارج (الإحالة المرجعية بالمليون هكتار 2000-2010)

	الدول المضيفة في أفريقيا	الدول المضيفة في آسيا
أمريكا الشمالية	3.3	0.4
غرب آسيا	(% 12) 3.7	(% 6) 1.6
أوروبا	6.0	0.8
أفريقيا	6.4	غ. م
آسيا	12.3	25.3
الإجمالي	31.7	28.1

ملاحظات: تشمل هذه الإحصاءات جميع عمليات اقتناء الأراضي، وليس فقط الأراضي المخصصة للمشروعات الزراعية.

غ. م = بيانات غير متاحة.

المصدر: International Land Coalition Land Matrix Database.

ولم تكن دول الخليج وحدها هي التي بحثت عن أراضٍ في الخارج بوصف ذلك جزءا من حملة جديدة للسيادة الغذائية؛ ففي شمال أفريقيا انخرطت مصر وليبيا أخيرا في مثل هذه الأنشطة، وكان الأردن نشطا أيضا في أسواق الأراضي في الخارج،

كما هو موضح في الجدول (4-6). وقد كانت ليبيا من أولى الدول التي انخرطت في الموجة الأخيرة من عمليات اقتناء الأراضي، حيث توصلت إلى اتفاق مع أوكرانيا على زراعة 100 ألف هكتار من القمح (Brown 2011).

ومن أبرز الاستراتيجيات العربية لاقتناء الأراضي «مبادرة الملك عبدالله للاستثمار الزراعي السعودي في الخارج» (KAISAIA)، والتي أُطلِقت في العام 2009 بمبلغ 800 مليون دولار تُستثمر عبر شركات خاصة تستخدم التسهيلات الائتمانية الحكومية للمستثمرين من القطاع الخاص، ويعتزم السعوديون الحصول على 100 ألف هكتار من الأراضي عن طريق التوجه صوب أكثر من 11 دولة مضيفة، بما في ذلك البرازيل وإندونيسيا والسودان. ويبين الجدول (4-6) بعض عمليات اقتناء الأراضي الرئيسية في المملكة، على الرغم من أن معظمها يقع خارج نطاق مبادرة الملك عبدالله، التي كانت بطيئة في الانطلاق.

وتُعد الإمارات ثاني أكبر فاعل خليجي في اقتناء الأراضي في الخارج. وفي العام 2009 أعلن وزير الاقتصاد الإماراتي، سلطان المنصوري، أن الإمارات ستستثمر في العديد من المشروعات الزراعية الخارجية لتزويد البلاد بالاحتياجات الغذائية، مستهدفة السودان وكمبوديا (للأرز) بوصفهما بلدين مضيفين (www.menafn.com). وستشمل مبادرة الإمارات دعما حكوميا لمستثمري القطاع الخاص، وستُستكمل ببناء مرافق تخزين كبيرة لتخزين 15 منتجا غذائيا رئيسيا لثلاثة أشهر بوصف ذلك جزءا من نظام للإنذار المبكر.

في نهاية العام 2009 شكّلت شركة الاستثمار الزراعي (جنات) التي تتخذ من دولة الإمارات العربية المتحدة مقرا لها خطة استثمارية مع مصر لزراعة نحو 42 ألف هكتار من الأراضي بالقمح والذرة والمحاصيل الأخرى. ومن المتوقع أن ينتج المشروع، الذي سيمتد حتى العام 2015، نحو 350 ألف طن من القمح سنويا. كما تُجري الإمارات محادثات مع الحكومة الكمبودية لشراء الأراضي لزراعة الأرز. وتعمل شركة «مينيرالز إنرجي كومووديتيز القابضة» Minerals Energy Commodities Holding، ومقرها الإمارات العربية المتحدة، على وضع برامج لتأجير نحو 100 ألف هكتار من الأراضي الزراعية في إندونيسيا. كما أدارت أبراج كابيتال Abraaj Capital، إحدى كبرى شركات الأسهم الخاصة في المنطقة، أصولا

الجدول (4-6): صفقات الأراضي الرئيسية في الخارج من قبَل الدول العربية

البلد المستهدَف	البلد المُستثمِر
مالي، أوكرانيا، زيمبابوي	ليبيا
السودان، أوغندا	مصر
المغرب، مصر، شمال السودان، باكستان، إثيوبيا، الجزائر، غانا، إندونيسيا، ناميبيا، رومانيا، إسبانيا، تنزانيا.	الإمارات العربية المتحدة
كمبوديا، لاوس، ميانمار، الفلبين، السودان	الكويت
إندونيسيا، إثيوبيا، السودان، تنزانيا، كمبوديا، السنغال، روسيا، الفلبين، الأرجنتين، مصر، مالي، موريتانيا، نيجيريا، النيجر (متوقفة)، باكستان، زامبيا	المملكة العربية السعودية
كينيا، الفلبين، فيتنام، السودان، كمبوديا، تركيا، البرازيل، باكستان، الهند، غانا، إندونيسيا، أستراليا	قطر
الفلبين، تركيا	البحرين
السودان	الأردن

المصدر: Breisinger et al. 2010; Woertz 2013; Centre for International and Regional Studies 2012

طبيعة الصفقات
- شركة ماليبيا MALIBY: 100 ألف هكتار مخصصة للأرز في مالي (صفقة موقعة). - جرى تأمين 247 ألف هكتار في أوكرانيا (وُقعت الصفقة).
- تخصيص أراض لزراعة 2 مليون طن من القمح سنويا في السودان (صفقة موقعة).
- 375 ألف هكتار مستأجرة في السودان. وتشمل 30 ألفا من صندوق أبوظبي للتنمية للذرة والبرسيم (صفقة موقعة). - شراء 800 ألف هكتار في باكستان مع شركة أبراج كابيتال. - 5000 هكتار في إثيوبيا. - التفاوض مع السنغال وأوزبكستان.
- أقرضت كمبوديا 546 مليون دولار في مقابل استئجار أرض زراعية كبيرة للأرز 130 ألف هكتار. - شراكة استراتيجية كبيرة مع السودان (صفقة موقعة - لكن يتوافر قليل من المعلومات).
- مجموعة بن لادن: مشروع بقيمة 500 ألف هكتار بقيمة 4.3 مليار دولار في إندونيسيا للأرز (توقف). 500هكتار في تنزانيا. استثمار 100 مليون دولار في إثيوبيا لزراعة الأرز (سعودي ستار) (صفقة موقعة). السودان (الراجحي الدولية وهادكو): السودان تقريبا. 10 آلاف هكتار مستأجرة من قبَل شركة حائل الزراعية للقمح والخضر والثروة الحيوانية. الاستثمارات في كمبوديا التي كفلها الصندوق السعودي للتنمية الزراعية. شركة الشرق الأقصى للاستثمار الزراعي تتفاوض على 50 ألف هكتار من الذرة والأرز. 500 ألف هكتار طُلبت في تنزانيا. 10 آلاف هكتار من شركة جنات الخاصة للشعير والقمح والثروة الحيوانية في مصر.
كينيا: 40 ألف هكتار من الأراضي للفاكهة والخضر مقابل قرض قيمته 2.5 مليار دولار أمريكي لتطوير الموانئ (صفقة موقعة). 100 ألف هكتار في الفلبين. 400 ألف هكتار في السودان. الصندوق الاستثماري القطري يشترك في مشروع زراعي في فيتنام. حصاد للأغذية: القمح والبرسيم في شمال السودان. حصاد للأغذية: في كمبوديا. شركة قطر للإنتاج الحيواني تستثمر مليار دولار أمريكي في مزارع الشركات في باكستان.
نادر، إبراهيم، حسن NEH للأرز. الموز والأسماك من الفلبين. 10 آلاف هكتار للمصايد الزراعية (صفقة موقعة). مشروع زراعي بقيمة 500 مليون دولار في تركيا (صفقة موقعة).
25000 هكتار للماشية والمحاصيل (صفقة موقعة).

.von Braun and Meinzen-Dick 2009

بقيمة 5 مليارات دولار في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وشبه القارة الهندية، بشراء 800 ألف هكتار من الأراضي في باكستان بالتعاون مع شركات إماراتية وبدعم من حكومة الإمارات العربية المتحدة (Breisinger et al. 2010, p. 31). كما وضعت مجموعة الإمارات للاستثمار الأموال في الأراضي الزراعية في باكستان عندما عرضت ما يصل إلى مليون فدان للمستثمرين الأجانب.

وتتضمن الاتفاقيات القائمة الأخرى، أو التي يُتفاوض عليها من جانب الدول العربية: مصر في أوغندا والسودان، والبحرين في الفلبين، والكويت في كمبوديا ولاوس وميانمار، وليبيا في أوكرانيا وزيمبابوي، وقطر في كمبوديا وفيتنام وكينيا والسودان. وبعض هذه الصفقات تنطوي على ترتيبات معقدة. فعلى سبيل المثال، في ديسمبر 2008 حصلت قطر على 40 ألف هكتار من الأراضي في كينيا مقابل قرض مقداره 2.5 مليار دولار أمريكي لبناء ميناء للحمولات الثقيلة.

البلدان المضيفة للمستثمرين العرب

وفي سبعينيات القرن الماضي كان السودان الهدف الرئيسي للمستثمرين العرب الذين يريدون الحصول على الأراضي في الخارج والاستثمار في الزراعة الأجنبية. والدافع الحالي لاقتناء الأراضي للحصول على الغذاء عبر امتيازات الاتفاقيات الثنائية يستهدف السودان مرة أخرى، لكنه يتطلع أيضا إلى مجموعة أوسع من البلدان. يعطي ڤورتس (Woertz 2013, figure 7.1) بعض التفاصيل عن عدد المشروعات الزراعية للمستثمرين الخليجيين وفق البلدان المضيفة المعلَن عنها بين العامين 2008 و2011. وتستند هذه الأرقام إلى الإعلان عن مشاريع ملموسة ومذكرات تفاهم لكبار المسؤولين. وفيما يلي ذِكرٌ للبلدان الرئيسية المضيفة، مع عدد الصفقات بين الأقواس: السودان (15)، وباكستان (12)، والفلبين (8)، وإثيوبيا (6)، ومصر (5)، وتركيا (4)، وتنزانيا (4)، تليها عدد من البلدان مع ثلاث صفقات أو أقل، والتي تضم بعض مصدّري الأغذية الراسخين مثل أستراليا والأرجنتين والبرازيل وفيتنام وأوكرانيا وكازاخستان وتايلاند.

والمخاوف التي تساور الدول العربية من الأمن الغذائي تعني أن الأرض التي تقتنيها ستخصص لزراعة محاصيل مثل الأرز والقمح والسكر ومحاصيل العلف مثل

البرسيم alfalfa، والذرة، والشعير، وفول الصويا. وتُعد الحاجة إلى أعلاف الماشية عالية بشكل خاص، حيث تستورد المملكة العربية السعودية ما يقرب من نصف المتداول في العالم بالكاد وتنتج أقل من نصف احتياجاتها من أعلاف الحيوانات الخضراء مثل البرسيم. وتستهدف دول الخليج جنوب شرق آسيا وباكستان لإنتاج الأرز، وتركيا وكازاخستان وأستراليا والسودان وباكستان لإنتاج القمح، والسودان للماشية والبذور الزيتية والبرسيم.

ويؤثر في اختيار البلدان المضيفة عوامل عديدة تشمل: الإمكانات الزراعية، والعمالة الرخيصة، والإدارة الرشيدة good governance، والضمانات والحماية للمستثمرين، ونظاما قانونيا فعالا، والإعفاءات الضريبية والتعريفات الجمركية على المدخلات المستوردة، والقدرة على إعادة الأرباح لبلد المستثمِر، وبيئة اقتصادية مستقرة على المستوى الكلي لاسيما من حيث إنها لا تنطوي على أي تهديد بتخفيض قيمة العملة للبلد المضيف، واستقرار الحكومة، وطبيعة العلاقات الثقافية والسياسية، والبنية التحتية الجيدة وخصوصا النقل، ومدى الاقتراب الجغرافي، وحرية اختيار المحاصيل وتصديرها إلى بلد المستثمر، وحقوق الأرض الممتدة عن طريق الشراء المباشر أو عقود الإيجار الطويلة.

ويشير ڤورتس (Woertz 2013) إلى اختيار المستثمرين العرب للدول المضيفة؛ على أنها تأتي بعكس المنطق، حيث إن البلدان المفضّلة الرئيسية هي نفسها مستوردة للغذاء، وبعضها لديها مياه محدودة مثل دول الخليج نفسها. أيضا، وبغضّ النظر عن باكستان، لا توجد من بينها مصدر رئيسي للغذاء لمنطقة الخليج. ومن ثم يوجد انفصال كبير بين الدول الرئيسية المورِّدة للأغذية إلى دول الخليج (وهي أستراليا وأوكرانيا والبرازيل وكازاخستان وكندا وأوروبا الغربية والولايات المتحدة) وتلك البلدان المستهدفة بوصفها بلدانا مضيفة للحصول على الأراضي (وهي السودان والفلبين ومصر وإثيوبيا). والاستثناء من ذلك هي باكستان التي تُعد المورد الرئيسي لواردات الأرز إلى دول الخليج، فضلا عن كونها إحدى الدول المستهدفة بوصفها مصدرا للأراضي الزراعية. ويعاني ثلاثة من البلدان الرئيسية الأربعة - السودان وباكستان وإثيوبيا - مشكلات كبيرة تتعلق بالأمن الغذائي، وكانت أكبر ثلاثة متلقّين للمعونات الغذائية من برنامج الأغذية العالمي في العام 2010. بالإضافة إلى ذلك،

فإن العديد من البلدان المضيفة لديها معدلات عالية من النمو السكاني والتحضر، مما يعني أن متطلبات الأمن الغذائي الخاصة بها ستواصل الازدياد.

وبالإضافة إلى الموارد الزراعية الكامنة، يبدو أن أحد الأسباب الرئيسية لاختيار المستثمرين الخليجيين، والتي بخلاف ذلك لا تُعد اختيارا منطقيا للبلد المضيف، هو القرب الجغرافي، كما في حالة السودان وباكستان وإثيوبيا، مما يقلل تكاليف النقل، وكذلك العلاقات التجارية والثقافية والسياسية؛ فعلى سبيل المثال، السودان عضو في جامعة الدول العربية، والخرطوم تستضيف الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي، والمنظمة العربية للتنمية الزراعية، والبنك العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا. كما لدى باكستان علاقات وثيقة مع الخليج، والباكستانيون يُشكلون إحدى كبرى جماعات المهاجرين في دول الخليج. بالإضافة إلى ذلك، عرضت الحكومة الباكستانية على دول الخليج قوة أمنية قوامها 100 ألف رجل لحماية استثماراتهم في حال تحريضهم على المعارضة والعنف من السكان المحليين (Woertz 2013، p. 201). وأيضا يجب أن يؤخذ في الاعتبار الاستقرار السياسي في البلد المضيف، ولهذا السبب استهدفت السعودية إثيوبيا بوصفها وجهة استثمارية رئيسية لها (بدلا من السودان) في إطار مبادرة الملك عبدالله.

وأظهرت دول الخليج تباينات جلية في تفضيلاتها للدول المضيفة، حيث ركزت السعودية على السودان وإثيوبيا ودول شرق أفريقيا الأخرى بسبب قربها من ساحل البحر الأحمر، في حين تفضل الإمارات العربية المتحدة باكستان بسبب قربها الجغرافي، أما قطر فلديها قدر أكبر من انتشار الاستثمارات.

يُعتبر السودان أكبر دولة في أفريقيا من حيث وفرة المياه للري، من خلال النيلين الأزرق والأبيض، وهو أحد أهم البلدان المستهدفة لاقتناء الأراضي العربية، حيث أعيد إحياء الرؤية السابقة للسودان باعتباره سلة الغذاء الكامنة للعالم العربي. أشار كل من دييننغر وبييرلي (Deininger and Byerlee 2011، p. 63) إلى أنه بحلول العام 2010 كان هناك 42 مشروعا لاقتناء الأراضي الأجنبية في السودان (باستثناء المشروعات المشتركة)، و39 منها كانت بواسطة مستثمرين شرق أوسطيين، وتُمثل المملكة العربية السعودية أكبر مستثمر في السودان ولديها 19 مشروعا يبلغ مجموعها 376 ألف هكتار (أي ما يعادل تقريبا نصف المساحة التي حصل عليها

الأجانب في السودان). كما يقدر أن الشركات الإماراتية وحدها تمتلك 283 ألف هكتار من الأراضي في شمال السودان وجنوبه (Detrie 2010).

وعلى الرغم من أن السودان يُنظر إليه منذ فترة طويلة على أنه سلة غذاء العالم العربي الممكنة - كما أُشير إلى ذلك من قبل - فإنه سيحتاج إلى زيادات هائلة في الاستثمار في البنية التحتية، بما في ذلك البنية التحتية للري؛ لتحقيق هذه الرؤية. وقبل تقسيم السودان إلى شمال وجنوب السودان في العام 2011، كان السودان يتمتع بنسبة 30 في المائة من الأراضي الصالحة للزراعة في البلدان العربية، إلى جانب أنه مع أنظمة الري الحديثة لديه القدرة على ري ما يعادل 90 في المائة من تلك الأراضي الزراعية في المنطقة، والتي يمكن أن تنتج 58 مليون طن من الحبوب في ظل إنتاجية الغلة الحالية في السودان. وسيكون هذا كافيا لاستيفاء نحو 70 في المائة من الطلب على الحبوب في المنطقة (ESCWA 2010, p. 33).

ويمكن تعزيز إمكانات السودان من خلال زيادة مستويات إنتاجيته، حيث لاتزال الإنتاجية في الوقت الحاضر منخفضة للغاية بسبب نقص الاستثمارات وانتشار الزراعة البعلية. وحيث لا يوجد بلد آخر في المنطقة العربية به مساحات كبيرة من الأراضي الصالحة للزراعة، فيصبح السودان هدفا واضحا للمستثمرين العرب الراغبين في الحصول على الأراضي في الخارج لإنتاج الغذاء لمواطنيهم. وتشير منظمة أوكسفام (Oxfam 2011b) إلى أن ما يقرب من 10 في المائة من مساحة اليابسة في جنوب السودان قد اقتناها الأجانب بين العامين 2007 و2010، وهذا قبل أن تأتي أحدث دولة في العالم إلى الوجود.

وقد نشط شمال السودان في جذب المستثمرين العرب مع إمكانية تملكهم الأراضي. وقد أدى تقسيم السودان إلى شمال وجنوب السودان في العام 2011 إلى حرمان الشمال من عوائد النفط، وأجبره على النظر إلى الزراعة بوصفها مصدرا للنمو الاقتصادي. وبصدد ذلك أطلقت حكومة شمال السودان برنامج السد الضخم، وأعلنت عن مشروعات لإحياء الزراعة، والتي تجسدت في «برنامج النهضة الزراعية» في 2006-2007 في حين أصدر السياسيون السودانيون بيانات تفيد بأن البلاد لديها القدرة على إطعام العالم العربي.

وقد كان هدف برنامج النهضة الزراعية تحقيق الاكتفاء الذاتي للقمح بحلول العام 2011، بيد أن هذا الهدف لم يُحقق وبفارق كبير. ووفقا لڤورتس (Woertz

(2013, p. 161)، فإن النخبة في شمال السودان تستخدم القطاع الزراعي مرة أخرى لضمان استمرار النظام، ومكافأة المقربين، وجذب الاستثمار الأجنبي في نمط يكرر أحداث سبعينيات القرن الماضي. وقد أشار رولاند مارشال Roland Marchal، وهو باحث في المركز الوطني للبحث العلمي التابع لساينسبو SciencesPo في باريس، إلى أن الأرض التي تبيعها الحكومة على أنها «ليست في حيازة أحد» قد تنتمي في الواقع إلى جماعات المعارضة، وقد اتُّهمت السلطات السودانية باغتصابها حقوق الأرض هناك.

ويقرر فُورتس (Woertz 2013) أنه حتى المؤسسات المالية الدولية، مثل صندوق النقد الدولي، قد أخفقت في التعلم من تجربة سلة الغذاء السودانية في السبعينيات لأنها تتجاهل حقيقة أنه الآن، كما هي الحال آنذاك، هناك فرضية خطأ بأنه يُبذَل الجهد في مساحات كبيرة من الأراضي عديمة الجدوى في السودان. ويزعم الصندوق أن ما بين 80 و85 في المائة من الأراضي الصالحة للزراعة في السودان معطلة (IMF 2010, p. 9). ونتيجة لذلك، أظهرت العديد من الاستثمارات العربية في أراضي شمال السودان عوائد محدودة وعانت سوء الإدارة والمحسوبية والفساد في المنطقة.

ويمكن رؤية استهداف كل من شمال وجنوب السودان بوصفهما بلدين مضيفين لمقتني الأراضي من الدول العربية الأخرى مع صفقات عُقدت بالفعل مع دول مثل الكويت والسعودية والإمارات العربية المتحدة والأردن لزراعة القمح والذرة؛ في سياق تكامل عربي أكبر؛ استمرارا للقومية العربية الناصرية في الماضي والتي رأت في السودان - أكبر بلد أفريقي - سلة الغذاء الممكنة في العالم العربي.

وقد قدمت البُلدان المضيِّفة العديد من الحوافز والترتيبات المؤسسية للمستثمرين الأجانب، كما أن العديد من البلدان، مثل إثيوبيا والسودان وباكستان، كانت تمارس ضغطا نشطا على الاستثمار العربي، وفي بعض الأحيان توفر وكالات استثمارية موحدة وفق الطلب كما هي الحال في تنزانيا.

في أبريل 2009 قالت باكستان إنها ستقدم للمستثمرين الأجانب مليون فدان من الأراضي الزراعية للإيجار أو البيع، وستنشر 100 ألف من قوات الأمن الخاصة لحماية هذه الأراضي، بينما جال المسؤولون الباكستانيون في دول الخليج بحثا

عن المستثمرين[3]. وفي العام 2009 بادرت الحكومة الإثيوبية باستراتيجية التنمية الزراعية القائمة على التصنيع، وإنشاء مديرية دعم الاستثمار الزراعي في وزارة الزراعة لتدير عمليات اقتناء الأراضي على نطاق واسع. وفي يوليو 2009 خصصت حكومة إثيوبيا أيضا 1.6 مليون هكتار من الأراضي قابلة للزيادة حتى 2.7 مليون هكتار، للمستثمرين الأجانب الراغبين في تطوير المزارع التجارية (Cotula and Vermeulen 2009).

وتقدم البلدان المضيِّفة حافزا رئيسيا يتمثل في الحصول على حقوق طويلة الأجل بشأن استخدام الأراضي في البلد المضيِّف. وتشمل الحوافز الأخرى الإعفاءات الضريبية (إثيوبيا على سبيل المثال لديها إعفاء ضريبي مدة خمس سنوات ورسوم منخفضة على الأراضي)، والإعفاء من التعريفات الجمركية على الواردات، وضمانات تحويل الأرباح، والضمانات التي تشمل إمكانية إعادة جزء من المحصول المزروع أو كله إلى البلد المستثمر. وغالبا ما تُضمَّن هذه الإغراءات والضمانات في مذكرات التفاهم التي جرى التفاوض عليها بين الحكومات العربية والحكومات المضيِّفة. وقد رأى الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2011) أن أحد الأسباب التي تجعل البلدان المضيِّفة في أفريقيا حريصة على جذب الاستثمار الخاص هو أنها تشعر بالإحباط بسبب إخفاق الجهود التنموية في تحسين الإنتاج الزراعي وتشجيع التنمية الريفية، وتتطلع الآن إلى إقامة تجارة وروابط تجارية عالمية.

ويتساءل ڤورتس (Woertz 2013) عما إذا كانت للبلدان المضيِّفة الرئيسية التي يستهدفها مستثمرو الأراضي في الخليج إمكانية طويلة الأجل للمساعدة في تلبية الاحتياجات الغذائية لمنطقة الخليج؛ فالكثير من المضيِّفين لديهم نمو سكاني سريع، وهم بالفعل مستوردون للأغذية، مما يحد من قدرتهم التصديرية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العديد منهم يعاني بالفعل ندرة المياه، ومن المحتمل أن يتأثر تأثرا سلبيا وغير متناسب بتغير المناخ. لهذه الأسباب وغيرها، مثل سوء الإدارة ونقص البنية التحتية، يذهب ڤورتس أيضا إلى أن دول الخليج تعيد تدريجيا تركيز مصالحها الاستثمارية الخاصة بالأراضي إلى الدول الأكثر تقدما، بعد أن واجهت عددا من المشكلات في الدول ذات الدخل المنخفض مثل السودان وإثيوبيا وباكستان والفلبين.

وينصب الاهتمام الجديد على دول مثل أستراليا والبرازيل وأوكرانيا، التي لديها بنية تحتية وأطر قانونية أفضل، وأكثر استقرارا من الناحية السياسية، ولديها أسواق أراضٍ راسخة وغير خاضعة للمنافسة. وفي هذه البلدان الأكثر تقدما من المرجح أن تأخذ الاستثمارات العربية شكل مشروعات مشتركة مع الشركات المحلية بدلا من تأجير الأراضي وشرائها. وبالإضافة إلى ذلك فإن هذه البلدان المضيِّفة الجديدة أكثر ملاءمة لإنتاج الحبوب من البلدان المضيِّفة في أفريقيا، والحبوب هي المحصول الأساسي الذي يلبي رغبة الدول العربية في زيادة أمنها الغذائي.

الترتيبات المؤسسية في الدول العربية للحصول على الأراضي

غالبا ما تفتقر صفقات اقتناء الأراضي التي تجري بين الدول العربية والدول المضيِّفة إلى الشفافية، وهي تختلف من حيث حجمها وطبيعتها. ويشمل بعضها الحصول على الأراضي عن طريق الشراء المباشر، والبعض الآخر عن طريق ترتيبات التأجير. وتنطوي بعض الصفقات، بدلا من الحصول على الأراضي في حد ذاتها، على تأمين الإمدادات الغذائية عن طريق الزراعة التعاقدية والاستثمار في البنية التحتية الريفية، بما في ذلك الري والطرق. كما تختلف المدفوعات للأراضي، فبالإضافة إلى المدفوعات النقدية، قد تشمل الصفقات الأراضي مقابل النفط، والأرض مقابل عقود لدفع وتطوير البنية التحتية مثل الموانئ (مثل محاولة التعامل بين قطر وكينيا، انظر الجدول السابق 4-6)(*)، كما تشمل صفقات الأراضي أيضا إعفاءات ضريبية للمستثمرين.

وقد جادل التحالف الدولي للأراضي (The International Land Coalition 2012a, p. 24) بأنه في دول الخليج تمارس الوكالات العامة أو الشركات المملوكة للدولة في الأراضي المقتناة في الخارج دورا أكبر بكثير مما تمارسه في مناطق الاستثمار الأخرى. ومن أصل 130 صفقةً استثمار للأراضي الزراعية في الخارج من جانب دول الخليج مسجلةً في «مصفوفة الأراضي»، شملت 61 منها وكالة عامة. وتُعتبر

(*) استُبدل «الجدول السابق 4-6» في الترجمة بـ «الجدول 4-8 في الفصل الثامن» في الكتاب الأصلي؛ حيث إن الفصل المعني هو الفصل السادس، أي الراهن، والجدول المعني هو الجدول 4-6، وهو خطأ في الكتاب الأصلي. [المترجم].

المملكة العربية السعودية الاستثناء في هذا الصدد، حيث إن لديها 28 صفقة للأراضي الزراعية في الخارج تشمل الشركات الخاصة و9 فقط من الشركات العامة أو المملوكة للدولة.

تستخدم الدول العربية مجموعة متنوعة من الترتيبات المؤسسية للحصول على الأراضي، بما في ذلك استثمارات الحكومات وصناديق الثروة السيادية، كما هي الحال في دولة الإمارات العربية المتحدة، والاستثمار من قِبل المؤسسات المالية متعددة الأطراف، كما هي الحال في الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي؛ والاستثمار من جانب الشركات الخاصة، كما هي الحال في شركة القدرة السعودية وشركة بن لادن. وغالبا ما تحصل الشركات الخاصة على دعم من الدولة، على سبيل المثال في شكل تمويل زهيد وقروض ميسرة، والتأمين والضمانات لاستثماراتها، بالإضافة إلى الدعم. يقدم صندوق أبوظبي للتنمية ومبادرة الملك عبدالله مثل هذه الخدمات لشركاتهما الخاصة. ووفقا لڤورتس (Woertz 2013)، فإنه في سياق دول الخليج تتمتع المملكة العربية السعودية وقطر بأعلى درجة للطابع المؤسساتي لاستثماراتهما الزراعية الدولية، وفي معظم الحالات يكون تفاعل الدولة والقطاع الخاص أمرا حيويا للاقتصاد السياسي لمثل هذه الاستثمارات في الخارج.

وغالبا ما يكون من الصعب التمييز بين الدولة والقطاع الخاص في دول الخليج بسبب أن كثيرا من أعضاء عائلاتها الملكية الكبيرة يمتلكون حصصا ضخمة فيما يسمى الشركات الخاصة. ومع ذلك أدت الدولة دورا رئيسيا في تسهيل اقتناء الأراضي في الخارج. وقد وضعت دول الخليج دعما سياسيا كبيرا بشكل عام وراء عمليات اقتناء الأراضي، وعلى الأخص في مبادرة الملك عبدالله في المملكة العربية السعودية وبرنامج قطر الوطني للأمن الغذائي. وقد أنشأت هذه الأخيرة شركة حصاد الغذائية المملوكة للدولة للاستثمار في الخارج.

وقد قدمت الدول العربية أربعة أنواع من الدعم لعملية اقتناء الأراضي في الخارج: التفاوض على مذكرات تفاهم ثنائية بين الحكومات؛ واستخدام صناديق الثروة السيادية والشركات المملوكة للدولة بوصفها مركبات لعمليات اقتناء الأراضي في الخارج؛ وتوفير الحكومة ضمانات مالية سخية وضمانات استثمارية للشركات الخاصة وشبه الخاصة الراغبة في الاستثمار في الخارج؛ وأخيرا قد تقدم الوكالات

الحكومية قدرا من الدعم المعلوماتي والتقني والبيروقراطي والديبلوماسي للقطاع الخاص.

لقد نشطت الحكومات العربية في التفاوض على مذكرات تفاهم أو معاهدات استثمار ثنائية مع حكومات الدول المضيِّفة المحتملة، خصوصا في أفريقيا. وكثيرا ما تحدد حكومات هذه البلدان المضيفة الحد الأقصى من الأراضي المتاحة للمشروع الواحد وكمية المحاصيل التي يمكن تصديرها؛ ومن ثم تتحايل على التشريعات القائمة في البلد المضيِّف فيما يتعلق بملكية الأراضي الأجنبية وصادرات المحاصيل (UNCTAD 2009a).

وقد جرى التفاوض على مجموعة متنوعة من الاتفاقات الثنائية المعقدة بين دول الخليج والبلدان المضيِّفة في مقابل الحصول على أراضيها. وعادة ما تشكّل الوعود بتطوير البنية التحتية في البلد المضيِّف والقروض المضمونة بأسعار فائدة مخفضة للمستضيف جزءا من الصفقات. على سبيل المثال، وعدت الكويتُ كمبوديا بتقديم المساعدة في مشاريع الطاقة المائية وقروض بقيمة 600 مليون دولار؛ في مقابل استئجار الأراضي لإنتاج الأرز. وفي مثال آخر وعدت قطر فيتنام وإندونيسيا بتمويل مشروعات الزراعة والطاقة، بالإضافة إلى تقديم وعدها المعروف لكينيا بتمويل ميناء جديد في لامو Lamu في مقابل الحصول على إيجار أرض بمساحة 40 ألف هكتار؛ على الرغم من أنه قد بدا في نهاية الأمر أن عقد الميناء قد آل إلى تمويل صيني.

وقد استخدمت الدول العربية صناديق الثروة السيادية الوطنية وكذلك الشركات المملوكة للدولة ضمن أدوات اقتناء الأراضي الأجنبية. وتشمل هذه الجهات: هيئة الاستثمار القطرية، التي تتابع مشروعات مشتركة مع حكومات أجنبية مضيفة، وخصصت 60 مليار دولار أمريكي للاستثمار في الغذاء والطاقة، وأنشأت صندوقا مشتركا بقيمة مليار دولار أمريكي للاستثمار في فيتنام. ومن الأمثلة الأخرى شركة حصاد الغذائية القطرية، وشركة زاد القابضة المملوكة للدولة. وأيضا هيئة الاستثمار الكويتية التي كانت الوسيلة الرئيسية لعمليات اقتناء الأراضي في الخارج بدلا من القطاع الخاص. وكذلك صندوق أبوظبي للتنمية المملوك للدولة في دولة الإمارات العربية المتحدة، الذي يخطط لتطوير 70 ألف هكتار من الأراضي في السودان

لزراعة البرسيم الحجازي للعلف الحيواني، في حين تُجرى دراسات عن التربة لتحديد بعض المحاصيل الأخرى، لاسيما الذرة والفاصوليا والبطاطس؛ وهيئة أبوظبي للاستثمار ADIA؛ ودبي العالمية الخاضعة لسيطرة الحكومة (تكتل تسيطر عليه حكومة الإمارة)، وشركة الـ800 مليون دولار السعودية للاستثمار الزراعي والإنتاج الحيواني. وكذلك الحافظة الاستثمارية الأفريقية في ليبيا، التي وقّعت صفقة مع حكومة مالي لتطوير 100 ألف هكتار من الأراضي.

وفيما يتعلق بصناديق الثروة السيادية، فقد رأى ڤورتس (Woertz 2013, p. 226) أن المشاركة الجديدة في الاستثمارات الزراعية في الخارج تمثل تحولا عن التمويل التقليدي للقروض الميسرة ومَحافظ الأسهم. وفي كثير من الأحيان شكلت هيئات الدولة هذه في الدول العربية شراكات مع شركات عربية محلية لتسهيل الاستثمارات الخارجية في الأراضي والزراعة.

وقد تمكنت المملكة العربية السعودية، من خلال اللوبي الزراعي القوي وتاريخها في الأعمال التجارية الزراعية، من الاعتماد أكثر من معظم الدول العربية الأخرى على القطاع الخاص، بدعم من الدولة لاستثماراتها الخاصة بالأراضي في الخارج. ويعمل اللوبي الزراعي القوي، الذي أُنشئ بدافع الاكتفاء الذاتي في السبعينيات، للمطالبة بالتعويض عن فقدان الامتيازات مع التخلي عن برنامج الاكتفاء الذاتي، وجزء من مطالبه هو الحصول على أسهم الشركات الزراعية التي تستثمر في الخارج، في كثير من الأحيان مقابل التخلي عن الإنتاج والأرض في بلدهم الأصلي. كما يتابع اللوبي الزراعي للتأكد من أن الإنتاج الخارجي للقمح لا يحل بالكامل محل الإنتاج المحلي، الذي له فيه مصلحة كبيرة، مؤكدا بدلا من ذلك على بعض المحاصيل مثل الأرز والسكر والبذور الزيتية للإنتاج في الخارج.

وتشمل الشركاتُ السعودية الخاصة الرائدة في عمليات اقتناء الأراضي في الخارج: محمد عبدالله الراجحي للأعمال، وذلك باستثمارات من خلال شركات تابعة مثل شركة الشرق الأقصى للاستثمار الزراعي، وشركة تبوك للتنمية الزراعية، وشركة جنات للاستثمار الزراعي، مع استثمارات في كمبوديا وفيتنام وباكستان وموريتانيا. وتعاون رجل الأعمال الملياردير السعودي الإثيوبي محمد العمودي مع شركة نجمة السعودية للتنمية الزراعية، التي تأسست في العام 2009، بالاستثمار في

إثيوبيا، وأبدى اهتمامه بالسودان وموزمبيق وفيتنام والفلبين. وأيضا تُعد «هادكو HADCO» شركة سعودية خاصة أخرى استثمرت في الخارج بدعم حكومي كبير، حيث حصلت على 60 في المائة من تمويلها لمشروع القمح والذرة الذي تبلغ مساحته 10 آلاف هكتار في السودان من صندوق التنمية الصناعية السعودي، مع استثمارها المؤمّن عبر شركة استثمار مملوكة للحكومة.

وقد أصر اللوبي الزراعي السعودي على أن الشركات السعودية تحتاج إلى دعم حكومي لاستثمارات الأراضي في الخارج في شكل ضمانات حكومية لشراء المحاصيل والقروض الميسرة لجعل الاستثمارات مربحة. فعلى سبيل المثال مُنحت مؤسسة حائل للتنمية الزراعية 60 في المائة من التكلفة البالغة 45 مليون دولار لتطوير 9239 هكتارا من الأراضي في السودان لزراعة القمح والخضراوات وتربية الماشية. وتهدف مبادرة الملك عبدالله إلى تقديم المساعدة للمستثمرين من القطاع الخاص، وأخيرا أعطت الضوء الأخضر لمشروعات اقتناء الأراضي في يونيو 2012، مع حصة 60 في المائة كحد أقصى من الحكومة في مثل هذه المشروعات، التي مُوِّلت من خلال ذراعها الاستثمارية: الشركة السعودية للاستثمار الزراعي والإنتاج الحيواني، التي لديها صندوق استثماري قدره 800 مليون دولار. وستُستخدم هذه المشروعات التي تمولها الدولة جزئيا بوصفها نموذجا للمستثمرين السعوديين من القطاع الخاص بهدف تحويلها بالكامل في نهاية المطاف إلى مستثمرين سعوديين من القطاع الخاص. وقد نصت مبادرة الملك عبدالله على أن الدول المضيفة يجب أن تسمح بما لا يقل عن 50 في المائة من المحاصيل التي تُصدر إلى السعودية.

وفي الإمارات العربية المتحدة أدت الشركات الخاصة التي لها مساهمون مَلَكيون دورا رئيسيا في استثمارات الأراضي في الخارج، في حين أن مشاركة البحرين المحدودة في الاستثمار الزراعي الخارجي تتضمن دعما حكوميا لشركات القطاع الخاص. وقد استثمرت شركة القدرة القابضة الخاصة الإماراتية، التي يملكها أفراد من العائلة المالكة وعائلات تجارية ذات صلات جيدة في مشروعات البرسيم في مصر وباكستان، وتأمل في الحصول على 400 ألف هكتار أخرى على مستوى العالم؛ وحصلت شركة أبراج كابيتال الخاصة على أرض في باكستان. وكذلك شركة الظاهرة الزراعية (www.aldahra.com) وهي شركة إماراتية رائدة أخرى مملوكة للشيخ حمدان بن زايد

آل نهيان، متخصصة في الزراعة وإنتاج الأعلاف الحيوانية؛ وقد شاركت مع حكومة الإمارات في المساعدة على تنفيذ برنامج الأمن الغذائي الاستراتيجي للبلاد، ولديها عمليات عالمية، ومزارع، ومرافق إنتاج في الإمارات العربية المتحدة، والولايات المتحدة، والسودان، وإسبانيا، وباكستان، وناميبيا، ومصر، والتي تساعد على توفير الأعلاف عالية الجودة، والمنتجات الطازجة، ومنتجات الألبان، والسلع الأساسية للأسواق المحلية والإقليمية في الشرق الأوسط.

كما أعلن صندوق أبوظبي للتنمية عن مشاركته مع مستثمري القطاع الخاص بالإمارات العربية المتحدة في السودان، بهدف تحقيق الأرباح وتأمين الغذاء. وتُمثل شركة أغريكابيتل Agricapital، المسجلة في البحرين صندوقا استثماريا زراعيا تبلغ قيمته مليار دولار أمريكي أُسّس بواسطة بيت أبوظبي للاستثمار وبنك الإثمار وبيت التمويل الخليجي للاستثمار في الزراعة، بما في ذلك اقتناء الأراضي في الخارج.

كما تشجع الهيئات العربية متعددة الأطراف عملية اقتناء الدول العربية الأراضي في الخارج، مثل الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي المؤلفة من 21 عضوا، والتي تأسست في العام 1977. وتُعد الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي مؤسسة مالية عربية مستقلة ولها 365 مليون دولار أمريكي من رأس المال الاستثماري المتاح؛ ويتخذ مكتبها الرئيسي دبي مقرا له (www.aaid.org)، وتهدف الهيئة إلى تنمية الموارد الزراعية والارتقاء بالأمن الغذائي العربي، وتستخدم أموالها باعتبارها استثمارات مباشرة في مختلف مجالات الإنتاج الزراعي، بما في ذلك المحاصيل والثروة الحيوانية وتجهيز الأغذية والأنشطة ذات الصلة.

وقد شكلت الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي في 5 أبريل 2010 الشركة العربية القابضة للاستثمار الزراعي في محاولة لسد الفجوة الغذائية العربية المتزايدة. وقال السيد علي بن سعيد الشرهان، رئيس مجلس إدارة الهيئة، إن مهمة الشركة الجديدة هي تحديد برامج الاستثمار في المشروعات الزراعية ومشروعات التغذية المستمرة المربحة والتي تسهم في سد الفجوة الغذائية. ويقدر رأس مال الشركة العربية القابضة بنحو 180 مليون دولار أمريكي، وسيكون العمل الرئيسي هو زراعة الحبوب، والتصنيع الزراعي والحيواني، والخدمات الزراعية، وتجارة الحبوب في جميع أنحاء العالم، وبناء احتياطي عربي للحبوب.

يقدّر إسهام الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي في رأس مال الشركة القابضة بنحو 20 في المائة من الأسهم (لجميع الدول العربية) كما تأتي الإسهامات من شركات القطاع الخاص، بما في ذلك شركة تبوك للتنمية الزراعية وشركة الراجحي الدولية. وتسعى الشركة القابضة الجديدة بنشاط إلى الحصول على الأراضي الزراعية المناسبة لتنفيذ المشروعات التي تهدف - على وجه التحديد - إلى إنتاج المحاصيل الغذائية والأعلاف مثل القمح والأرز والبذور الزيتية والحبوب والأعلاف الخضراء. وقد أُعلِن في فبراير 2012 أن الهيئة أنشأت شركة خاصة لاستثمار الأراضي الزراعية، بالاشتراك مع مستثمرين سعوديين، لشراء الأراضي في الشرق الأوسط وأبعد من ذلك. وقد حددت شركة الاستثمار العقاري، التي ستبدأ برأس مال قدره 60 مليون دولار أمريكي، مصر والسودان وكازاخستان أماكِنَ محتملة لشراء الأراضي.

إضافة إلى إشراك المؤسسات العربية متعددة الأطراف في اقتناء الأراضي في الخارج، توصي الإسكوا (05-ESCWA 2010, pp. 104) بإنشاء صندوق ضمان إقليمي لدعم المستثمرين الخاصين، وفي الوقت الحاضر يقدم البنك الإسلامي للتنمية خطة ضمان استثمار إقليمية عامة (دهمان)، لكن نحو 5 في المائة فقط تذهب إلى القطاع الزراعي.

الطبيعة الإشكالية لاقتناء الأراضي في الخارج: استحواذ على الأراضي

يشكل الحصول على الأراضي في بلدان أجنبية لزراعة الغذاء للسكان العرب جزءا من الوجه المتغير للسيادة الغذائية في المنطقة العربية؛ بيد أنها استراتيجية مثيرة للجدل للغاية. تميل الاستراتيجية إلى تقسيم المحللين إلى قطبين: أولئك الذين يرون أنها شكل استعماري جديد من «الاستحواذ (الاستيلاء) على الأراضي» الذي له آثار سلبية في البلد المُضيِّف (Madoffe 2009; Monbiot 2008; Petras 2008; Oxfam 2011b)، وأولئك الذين يرون أنها سيناريو مربح لجميع الأطراف win-win scenario يستفيد منه كل من البلدان المستثمرة والبلدان المضيِّفة (Blumenthal 2013). وقد رأى كوغلمان وليفنشتاين (Kugelman and Levenstein 2013) والائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2011) أن مثل هذا التقسيم غير مفيد، وأنه يتعين علينا بدلا من ذلك قبول حقيقة أن صفقات الأرض

هذه موجودة لتبقى في محاولة لفهمها على أساس موضوعي لكل حالة على حدة من أجل تحسين الممارسات المستقبلية.

تشمل الآثار السلبية المحتملة للبلد المضيِّف: عدم الشفافية في صفقات الأراضي؛ والصفقات التي تحابي المستثمرين عن طريق بخس قيمة الأراضي وتقديم إعفاءات ضريبية وجمركية في البلد المضيِّف؛ وتهجير السكان المحليين من أراضيهم؛ وتعريض الأمن الغذائي للبلد المضيِّف للخطر؛ وانتهاكات العمال والضرر البيئي. وعندما تنشأ المنافع من اقتناء الأراضي في الخارج، غالبا ما تستولي النخبة في البلد المضيف عليها (International Land Coalition 2011). ويشير ڤورتس (Woertz 2013, p. 104) إلى أن تجربة مبادرة الاكتفاء الذاتي الغذائي السعودي في السبعينيات والثمانينيات لا تبشر بالخير:

> ومع ذلك، فإن الممارسات السعودية المتمثلة في توقف استيراد عمليات الزراعة على نطاق واسع، وفي الأسهم، واستخدام المديرين الأجانب لتشغيلها؛ تعطي مبررا للتحذير. واستُخدمت التنمية الزراعية المحلية السعودية لمكافأة العملاء المميزين، وأُهملت الزراعة التقليدية، وأبدت تجاهلا للقيود البيئية. وهذا يذكرنا بأحد النقاشات الجارية بشأن الاستحواذ على الأراضي والنقد الموجَّه ضد الاستثمارات الزراعية الخليجية في الدول الأجنبية. ويتمثل أحد الاختلافات الرئيسية في أن السكان الزراعيين المشردين في البلدان المستهدفة لا يمكنهم الاعتماد على التنمية الحضرية وإعادة توزيع عوائد النفط في حالة عدم حصولهم على حصة عادلة في مثل هذه المشروعات الزراعية.

ويشير ڤورتس (Woertz 2013) أيضا إلى أن اقتناء الأراضي العربي المبكر والاستثمارات الزراعية في الخارج، والتي تجسدت في استراتيجية سلة الغذاء للسودان في السبعينيات، قد فشل بسبب سوء الإدارة ونقص البنية التحتية، الأمر الذي لا يبشر بالخير إزاء استراتيجية اقتناء الأراضي العربية الجديدة في الخارج.

وينتقد البنك الدولي هذه الممارسة بشدة (Deininger and Byerlee 2011) في تقريره الرئيسي عن استثمارات الأراضي في الخارج، مشيرا إلى العديد من المشكلات من منظور البلد المضيف. وخلصت دراسة البنك بشأن صفقات الأراضي الأجنبية،

استنادا إلى دراسات حالة من 19 مشروعا من 7 بلدان مضيفة، إلى أن العديد من الصفقات لم تنفذ بالكامل، بمعنى أن الأراضي التي اقتُنيت قد تُركت معطلة، كما أهمل المستثمرون البنية التحتية والمؤسسات، ولم يُتَح سوى القليل من فرص العمل المحلية، وصافي الاستثمارات المنخفضة، وغالبا ما كان السكان المحليون نازحين من أراضيهم. وبالمثل، أشار المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI 2009) إلى العديد من المشكلات فيما وصفه بـ «الاستحواذ على الأراضي»، وخلص الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2011) من خلال النظرة العامة ودراسات الحالة التي أجريت في بنين وإثيوبيا وكينيا ومدغشقر ورواندا وزامبيا إلى أن هذه المجتمعات قد هُجِّرت من دون تعويض مناسب، وأن «أيا من الوعود بتشغيل العمالة، وتحسين الدخل، وتحسين البنية التحتية المادية والاجتماعية لم يتحقق بعد».

وفي دراسة أخرى، توصل الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012b) للنتائج الرئيسية التالية: تعرضت حقوق وسبل معيشة المجتمعات المحلية للخطر، وينبغي إطلاق مصطلح «الاستحواذ على الأراضي» على نطاق واسع. يتحمل الفقراء تكاليف غير متناسبة ويجنون القليل من الفوائد بسبب ضعف الإدارة السياسية (governance). والنساء واهنات بشكل خاص. كما يجرد الناس من أراضيهم، ونادرا ما يكون التعويض كافيا؛ بولغ في تقدير إمكانية توفير فرص العمل؛ كما تضررت النظم الإيكولوجية الطبيعية والبيئية؛ ويوفر نظام التجارة والاستثمار الدولي حماية قوية للمستثمرين الأجانب، مع توفير قدر ضئيل من الحماية لفقراء الريف في البلد المضيف. وقد حدد زريق (Zurayk 2012) الآثار السلبية المحتملة لما يعتبره استحواذا على الأراضي على النحو التالي: الأشخاص الوحيدون الذين يستفيدون من الربح هم المسؤولون القليلون في البلد المضيف المسؤول عن إبرام الصفقات لتأجير وبيع الأراضي والشركات التي تدير المزارع، في حين يجبر السكان المحليون على ترك أراضيهم، والعمل في المزارع الضخمة بوصفهم عمالة رخيصة.

وتتجسد إحدى المشكلات الرئيسية في صفقات الأراضي في الافتقار إلى الشفافية (Deininger and Byerlee 2011). وهذا يجعل من الصعب إشراك المجتمع

المدني في التفاوض وتنفيذ الصفقات من أجل حماية حقوق السكان المحليين وتأمين موافقتهم الواعية. كما أن الافتقار إلى الشفافية يجعل من الصعب ضمان أن يكون الاتفاق في المصلحة العامة للبلد المضيف، ويمكن أن يؤدي إلى سوء الحكم والفساد. ويشير الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012b) إلى أن العديد من البلدان المستهدفة لاقتناء الأراضي تنخفض درجتها على مؤشر مدركات الفساد الخاص بمنظمة الشفافية العالمية، مستشهدا على وجه الخصوص بالسودان ولاوس وكمبوديا والفلبين ومدغشقر وإثيوبيا ومالي وموزمبيق وتنزانيا.

كما يشدد مينزينديك وماركيلوفا (Meinzen-Dick and Markelova 2013) على الحاجة إلى شفافية أكبر و«موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة»(FPIC) من قِبَل جميع أصحاب المصلحة، بمن فيهم السكان المحليون، لإعطاء صفقات الأراضي الشرعية اللازمة. وفي معظم البلدان المضيفة، وبصرف النظر عن كمبوديا وبيرو وإثيوبيا، فإن الوثائق وتفاصيل العقد ليست متاحة في المجال العام. وعلى الرغم من هذا الوصول العام إلى الوثائق في كمبوديا، أشار تيترييولت وزملاؤه (Tetreault et al. 2014) إلى الفساد المستشري في البلاد وقدرته على تلويث صفقات الأراضي.

وفي هذا الصدد ترصد منظمة غلوبال ويتنيس(*) (الشاهد العالمي) (Global Witness 2012) قضايا الشفافية المتعلقة بعمليات الاستحواذ على الأراضي في الخارج وتوفر قائمة شاملة لتوصيات السياسات العامة[4].

ويشير كل من دينغر وبييرلي (Deininger and Byerlee 2011) استنادا إلى الدراسة الاستقصائية التي أجرياها بشأن 19 دراسة حالة في 7 بلدان مضيِّفة، إلى أن طبيعة صفقات الأراضي وموقعها يميلان إلى أن تكون مخصصة وتستند بدرجة أكبر إلى المصلحة الاستراتيجية للمستثمرين أكثر منها إلى استراتيجيات التنمية الأوسع للبلدان المضيفة مثل الأمن الغذائي وتنمية صغار الحائزين. بالإضافة إلى ذلك، قلما تقيّم الحكومات المضيفة الجدوى الاقتصادية والتقنية لمشروعات الاستثمار

(*) تُعد منظمة غلوبال ويتنيس Global Witness، والترجمة الحرفية لها «الشاهد العالمي» منظمة غير حكومية دولية، تأسست في العام 1993، وهي معنية بكشف قضايا الفساد، والنزاعات، والنظم التجارية، وانتهاكات حقوق الإنسان، واستنزاف البيئة والموارد، وعملت على بعض القضايا الشهيرة التي تعاطت فيها مع عمليات فساد ضخمة مثل تجارة الماس، وقطع الأشجار، وتجارة النفط والمعادن. [المترجم].

في الأراضي المعنية، حيث لا يعطي المستثمرون في كثير من الأحيان سوى مؤشرات مبهمة عن المحاصيل المقترحة التي ستُزرع والمبالغ التي يتعين استثمارها. وهذا يهدد قدرة الاستثمار على الإسهام في التنمية المحلية والوطنية في البلد المضيِّف.

ويتمثل أحد الشواغل الرئيسية في أن العديد من صفقات الأراضي تشمل تشريد السكان المحليين والتعدي على حقوقهم في الحصول على الأراضي، فقد أشار تقرير البنك الدولي (Deininger and Byerlee 2011)، على سبيل المثال، إلى أن البلدان الأفقر في حيازة الأراضي الريفية المعترف بها رسميا تجتذب أكبر قدر من الاهتمام من المستثمرين الأجانب. وتدعم هذه الحقيقة الدراسات التي أجراها أريزكي وزملاؤه (Arezki et al. 2011) وكذلك الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012a، 2012b)؛ حيث يبينون أن المستثمرين يستهدفون البلدان ذات مؤسسات الأراضي الضعيفة. وهذه هي الحال بشكل خاص في أفريقيا، حيث نُفذ أكثر من نصف صفقات الأراضي العالمية، وحيث إن 90 في المائة من الأراضي تخضع للحيازة العرفية المصنَّفة رسميا على أنها أراضٍ تابعة للدولة، لكنها تُستخدم من قِبَل السكان المحليين. وكثيرا ما تصنِّف الحكومة المضيِّفة هذه الأرض بأنها «غير مستخدمة» وتؤجَّر للمستثمرين الأجانب. لكن في الواقع، غالبا ما يستخدمها صغار الحائزين على أساس عرفي، فضلا على كونها موردا حيويا للرعاة، بوصفها مناطقَ للرعي، وطرق الهجرة ومصدرا لحقوق الملكية المشتركة.

وقد تكون الأراضي التي يطلق عليها «غير المستخدمة» أيضا مصدرا مهما أو طريقا إلى جمع المياه والخشب وإلى المدارس والعيادات الصحية، فضلا على توفير الأطعمة البرية، والأخشاب للسكان المحليين. في مثل هذا السياق، وعادة ما يكون هناك تناقض بين مالكي الأراضي ومستخدمي الأراضي؛ فالمزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة وغيرهم ممن يستخدمون الأراضي نادرا ما يمتلكونها بمعنى قانوني، حيث تكون الملكية في كثير من الأحيان للدولة. ومن ثم، فإن من يبيع أو يؤجر الأرض ليس أولئك الذين يستخدمونها فعلا (International Land Coalition 2012a, 2012b).

يبين الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012a) أنه على الرغم من وجود ميل إلى الحصول على الأراضي في البلدان ذات الاحتياطيات الضخمة من الأراضي غير المستخدمة، فإن ما يقرب من 45 في المائة من جميع

صفقات الأراضي الزراعية الأجنبية من حيث المساحة تجري على أراضٍ منزرعة بالمحاصيل أو يشغلها غطاء نباتي، مع 31 في المائة من مشروعات الأراضي الأجنبية التي تشمل الأراضي الحرجية. وتتناقض هذه الحقيقة مع وجهة النظر القائلة إن هذه الحالة «معطلة» أو «غير مستخدمة». ويقول الائتلاف إن مثل هذا الاستحواذ على الأرض نادرا ما يعتمد على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة (FPIC)، وإن هناك أدلة محدودة ومقلقة على عمليات الإخلاء. ومن بين 86 صفقة دُرست من قِبَل الائتلاف، شاركت 6 فقط عن علم وإرادة حرة، ولم تشارك سوى 29 في مشاورات محدودة مع المجتمع المحلي. كما سُجلت 40 حالة من حالات الإخلاء، منها 10 حالات شملت أكثر من 10 آلاف شخص (International Land Coalition 2012a, figures 25 and 26).

يمكن تعريف الطرد أو نزع الملكية على أنه فقد قسري للأرض، وقد يكون قانونيا، كما هي الحال عندما تأخذ الدولة أرضا كانت مخوّلة رسميا لها للتأجير أو البيع للأجانب، أو غير قانونية. وغالبا ما يعني ضعف الحكومات المضيفة، والصفقات الفاسدة، والقدرة على المساومة غير المتكافئة بين المستثمرين والسكان المحليين أن هؤلاء النازحين من أراضيهم لا يُستشارون بوصفهم أصحاب مصلحة، ولا يحصلون على تعويض كافٍ. ووجد كل من ديننغر وبييرلي (Deininger and Byerlee 2011, table 2.4) أنه في 19 دراسة حالة عن صفقات الأراضي الأجنبية في 7 بلدان، قُدمت 10 أدلة واضحة على أن السكان المحليين قد شُرّدوا من أراضيهم.

توفر دراسات الحالات القُطرية دليلا إضافيا على تجريد الأشخاص من استخدام أراضيهم. ويقدم شيبرد (Centre for International and Regional Studies 2012) أدلة مفصلة على ذلك في صفقات الأراضي في كمبوديا، ويشير إلى الفساد في الجهاز القضائي كما هو واضح في القرارات أو عدم اتخاذ القرارات التي تتخذها المحاكم في عدد لا يُحصى من قضايا النزاع على الأراضي مثل قضية أودونغ Udong، حيث إنه علي الرغم من حقوق الأراضي الواضحة، والتي لا يمكن للسكان المحليين تعويضها، فقد قررت المحاكم على كل المستويات الحكم لمصلحة الشركة المستثمرة. كما يستشهد بمثال على الامتياز الاقتصادي للأراضي التي تبلغ مساحتها 8000 هكتار لمشروع سُكّر في جزء ناءٍ من كمبوديا، مما يجبر على إخلاء 1100 عائلة، وقد قبل

البعض منهم قطعا صغيرة من الأراضي الهامشية في التلال كنوع من التعويض، وبعضهم كانوا على استعداد للقتال للبقاء على أراضيهم. وأثناء العمل الميداني المفصل في كمبوديا، وجد شيبرد دليلا على وجود 19 مشروعا لحيازة الأراضي، وهي التي أسفرت عن حالات احتجاج وعنف من السكان المحليين، تدخّل الجيش في 7 منها، واثنتان منها انتهتا بمقتل القرويين. كما يشير شيبرد إلى أنه يُعمَد إلى إضفاء الطابع المؤسسي على الشراكات بين الحكومة والشركات والجيش التي تشكلت لطرد الفلاحين الكمبوديين من أراضيهم التي يعتمدون عليها من أجل البقاء.

يقدم مونتيمايور (Montemayor 2013) دليلا آخر على التصرف في الأراضي في كمبوديا، ويذكر ماكونيك (Makunike 2013) حالة الرعاة الزراعيين في مالي الذين فقدوا حقهم في الأرض كجزء من صفقة أرض مساحتها 100 ألف هكتار مع ليبيا لزراعة الأرز في يونيو 2009 من دون استشارة محلية. ويستشهد تيترولت وزملاؤه (Tetreault et al. 2014) أيضا بحالة منطقة غامبيلا في إثيوبيا، حيث تنقل الحكومة الأشخاص قسرا تحسبا لعقد تأجير الأراضي للأجانب، وحيث تُستخدَم الأراضي سلاحا سياسيا.

وفي العديد من الحالات التي يفقد فيها السكان المحليون إمكانية وصولهم إلى الأرض، يكون التعويض غير كافٍ؛ ويقدم سول ونيلسون (Sulle and Nelson 2009) أدلة من تنزانيا، ومركز الدراسات الدولية والإقليمية (Centre for International and Regional Studies 2012) من كمبوديا. وتشمل الأدلة الأخرى لدراسة الحالة: فيسّها (Fisseha 2011) وهورن (Horne 2011) في (إثيوبيا)؛ وأندريانيرنا - راسيالونانا وزملاؤه (Andrianirina - Ratsialonana et al. 2011) في (مدغشقر)؛ وفيلدمان ولانكهورست (Veldman and Lankhorst) في (رواندا)؛ وكولشستر (Colchester 2011) في (ماليزيا)؛ ورافانرا وجورّا (Ravanera and Gorra 2011) في (الفلبين).

وكل من دالي (Daley 2011)، وبيرمان وزملائه (Behrman et al. 2012)، وسبايلدوش وموري (Spieldoch and Murphy 2013) يرون أن المرأة غالبا ما تكون الأكثر تضررا من علاقات القوة غير المتكافئة وتآكل حقوق الأراضي العرفية. فالنساء، على سبيل المثال، لا يفقدن إمكانية الوصول إلى أراضيهن الزراعية فقط، بل

يتحملن مسؤولية جمع الأخشاب والماء أو نقل الأطفال إلى المراكز الصحية، وكثيرا ما يضطررن إلى السفر مسافات أطول نتيجة لمقتنيات الأراضي. وبالمثل، لاحظ ديننغر وبييرلي (Deininger and Byerlee 2011) أنه غالبا ما يكون الأضعف والأكثر وهنًا هم من يُجَرّدون من أراضيهم، بمن في ذلك النساء والرعاة والشعوب الأصلية. وفي هذا السياق، كثيرا ما يُنظر إلى صفقات الأراضي نظرة سلبية يخسر فيها السكان المحليون أراضيهم وأمنهم الغذائي.

غالبا ما يعد مستثمرو الأراضي في الخارج بتعويض السكان المحليين والمساهمة في تنمية ريفية أوسع من خلال توفير البنية التحتية المحلية مثل المدارس والمستشفيات. ومع ذلك غالبا ما تكون الفوائد الموعودة مبهمة ولا تتحقق (Cotula et al. 2009, p. 101; Deininger and Byerlee 2011). ويقدم الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012a, figure 27) تقارير أكثر إيجابية عن الفوائد، حيث سُجّل 90 مشروعا من أصل 117 مشروعا انطوت على تحسين البنية التحتية، على الرغم من أن معظم هذه المشروعات جاءت من المستثمرين الآسيويين وليس العرب.

ومع ذلك، غالبا ما تكون الأرض المستأجرة مقدّرة بأقل من قيمتها، مما يدر دخلا ضئيلا بالنسبة إلى الحكومة[5]، ويُمنح المستثمرون إعفاءات ضريبية، مما يحدّ من التمويل المستمد من الدولة المضيِّفة، وهو ما كان من الممكن أن يُستخدم في مشروعات التنمية الريفية التي تمولها الدولة. فعلى سبيل المثال، في إثيوبيا، يحصل المستثمرون الأجانب في الخارج على إعفاءات ضريبية لمدة خمس سنوات، ورسوم منخفضة لاستخدام الأراضي، وتوافر قروض بشروط ميسرة تصل إلى 70 في المائة من تكلفة المشروع من بنك التنمية في إثيوبيا. وقد استفادت الشركة السعودية «سعودي ستار» بالفعل من بعض هذه الحوافز السخية، وهي تصدر الأرز من 10 آلاف هكتار وتخطط للتوسع إلى 500 ألف هكتار.

يقدم الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012b) دليلا على بخس قيمة الأراضي في بنين وزامبيا وكينيا وإثيوبيا. ويشير شيبرد (Centre for International and Regional Studies 2012) إلى حالة كمبوديا، حيث إن معدلات الإيجار منخفضة للغاية بموجب قانون تشريع الامتيازات الاقتصادية

للأراضي في البلاد، فهي تبلغ 10 دولارات لكل هكتار، وتكون مجانية تماما للأراضي المصنّفة على أنها «متدهورة»، ويمكن مقارنة ذلك بالقيمة التجارية التي تتراوح بين 200 و500 دولار في السنة في العديد من المناطق. ويستشهد ديننغر وبيرلي (Deininger and Byerlee 2011) بقضية موزمبيق، حيث تكون مدفوعات الإيجار «اسمية». إذ ثمة تحايلات تجري لبخس قيمة الأراضي الحقيقية، ومن بين ذلك المزادات أو المناقصة التنافسية، حيث تباع أراضي الدولة في مزاد علني في أوكرانيا، وتُستخدَم المناقصات العامة والمزادات في امتيازات الغابات في ليبيريا وموزمبيق.

وعندما يجرِّد المستثمرون الأجانب الناسَ من أراضيهم، غالبا ما يعدون بتوفير فرص العمل المحلية على الأراضي التي يتم اقتناؤها، لكن مثل هذه الفرص لا تتجسد في كثير من الأحيان، وبالتالي تفشل كمصدر بديل لكسب العيش لأولئك الذين ربما يكونون قد شُرِّدوا.

يخلص التحالف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012a) إلى أن عمليات اقتناء الأراضي الزراعية في الخارج تعمل على تطوير البنية التحتية إلى حد ما، ولكن ليس هناك دليل يُذكَر على إيجاد فرص العمل، حيث إن المهن التي أُوجِدت لم تكن إضافية، ولكنها، ببساطة، كانت بدائل عن المهن التي فُقدت كمصدر للرزق نتيجة الاستحواذ على الأرض. وأظهر تقرير البنك الدولي (Deininger and Byerlee 2011) أن إيجاد فرص العمل كان ضئيلا عادة، حيث كانت أكثر الفرص التي وُفِّرت بمعدل 0.351 وظيفة فقط لكل هكتار في مشروع مزارع السكر في جمهورية الكونغو الديموقراطية.

ويُعد إيجاد فرص العمل منخفضا بشكل خاص في إنتاج الحبوب مقارنة بإنتاج الوقود الحيوي للمحاصيل مثل قصب السكر وزيت النخيل والجتروفا، وهو ما يتعلق بمحاصيل النوع الأول التي تقتني الدول العربية الأراضي في الخارج بسببها (Deininger and Byerlee 2011, table 1.6). كما أن هناك تخوفا من أن يجلب المستثمرون الأجانب العمالة الأجنبية، فعلى سبيل المثال، فإن المشروع السعودي لزراعة القمح والبرسيم في منطقة بِربِر في السودان جلب العمالة من مصر وباكستان والفلبين، كما يذهب الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2011) إلى أنه في مشروع الأرز الليبي في مالي، تُستخدَم العمالة الصينية بشكل أساسي.

ووجد معهد أوكلاند (Oakland Institute 2011) في تقرير له عن 50 صفقة للأراضي في أفريقيا أن الكثير من هذه الصفقات لا تؤدي إلى توفير فرص عمل منخفضة فقط، بل إنها غالبا ما تأخذ الوظائف بعيدا عن السكان المحليين عن طريق استيراد اليد العاملة الأجنبية الأسهل في استغلالها. ويستشهد دينغر وبييرلي (Deininger and Byerlee 2011) بأمثلة من ليبيريا وإندونيسيا وأوكرانيا، حيث تتضمن صفقات الأراضي الأجنبية جلب العمالة من خارج المنطقة، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى توترات محلية، على الرغم من أنهما أشارا أيضا إلى أمثلة أكثر إيجابية حول إيجاد فرص العمل المحلية في ليبيريا، والمكسيك وموزمبيق وأوكرانيا، بيد أن الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012a) يلاحظ أنه لا يوجد دليل كبير على تدفق أعداد كبيرة من العمال الأجانب.

وعندما تُوجَد فرص العمل؛ يكون هناك احتمال لإساءة استخدام اليد العاملة. ووجدت دراسة حالة أجراها الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition's 2011) بشأن حيازة الأراضي في رواندا أن ظروف العمل في مشروع الزراعة الجديد في مادهڤاني Madhvani كانت سيئة، وأن الوظائف كانت منخفضة. واعتبر المستجيبون أنفسهم أكثر فقرا في ظل الترتيبات الجديدة مما كانوا عليه قبل دخول المستثمرين، وأصبح نظامهم الغذائي أسوأ حالا، حيث لم تعد لديهم أرض لإنتاج الخضراوات. كما يشير فيسّها (Fisseha 2011) إلى انخفاض الأجور وظروف العمل السيئة في استثمار بيتشيرا Bechera في إثيوبيا. كما تتضمن الحوافز المقدمة لمستثمري الأراضي الأجانب في باكستان الإعفاء من قوانين العمل الحالية (Quizon 2012).

كما يمكن لاقتناء الأراضي أن يهدد الأمن الغذائي في البلد المضيف إذا لم تحدِّد الصفقاتُ بوضوح قدرَ نسبة الإنتاج التي ستذهب إلى البلد المضيِّف - إن وجدت - ، وما الذي يحدث في سنوات ضعف الحصاد إذا كانت لدى البلد المستثمر الأولوية بالمطالبة في إنتاج الغذاء (Oakland Institute 2011; von Braun and Meinzen - Dick 2009; UN 2009). وقد أظهر الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012a) أن 66 في المائة من صفقات الأراضي الأجنبية التي سُجِّلت بغرض الزراعة تجري في بلدان ذات معدل انتشار مرتفع للجوع. وكما أشرنا سابقا، فإن

عمليات الاقتناء الرئيسية للأراضي لدول الخليج كانت في البلدان الفقيرة التي تُعتبر مستوردة تماما للأغذية مثل السودان وباكستان وإثيوبيا والفلبين، وكانت البلدان الثلاثة السابقة هي أكبر متلقٍّ للمعونات الغذائية من برنامج الأغذية العالمي في العام 2010.

وتتلقى السعودية الآن الأرز والقمح والشعير من الأراضي التي تستأجرها في إثيوبيا، في حين أنفق برنامج الغذاء العالمي 116 مليون دولار لتوفير 230 ألف طن من المساعدات الغذائية لإثيوبيا بين العامين 2007 و2011، مما يساعد 4.6 مليون إثيوبي مهددين بالجوع وسوء التغذية (South Asia Partnership 2009). وعلى الرغم من أن إثيوبيا واحدة من أكثر بلدان العالم معاناة من الجوع، فقد صرحت الحكومة الإثيوبية بأنها مستعدة لتقديم 3 ملايين هكتار من أخصب أراضيها للمستثمرين من الدول الغنية بحلول نهاية العام 2015.

ويعتزم السودانيون تخصيص خُمس أراضيهم الزراعية الصالحة للحكومات العربية، على الرغم من أن السودان هي المستفيد من أكبر عملية مساعدات غذاء في العالم، وهي تنتج القمح للمملكة العربية السعودية، والطماطم للجيش الأردني، والذرة الرفيعة للجمال في الإمارات العربية المتحدة (Kugelman and Levenstein 2013, p. 12). وبالإضافة إلى إثيوبيا والسودان، فإن البلدان الأخرى التي تعمد إلى تأجير أو بيع أراضيها للأجانب الذين يتلقون المعونة الغذائية في الوقت نفسه تشمل كمبوديا وميانمار والنيجر وتنزانيا.

لا تقتصر صفقات الأراضي على تهديد الأمن الغذائي على المستوى الوطني للبلدان المضيفة (أي عدم كفاية الغذاء بالدولة المضيفة لإطعام مواطنيها لاسيما مع تصدير الغذاء إلى دول الخليج)، بل أيضا قد يكون الأمن الغذائي الفردي والأسري مهددا في البلد المضيف، إذا كان السكان المحليون نازحين من الأرض، ولا يمكنهم العثور على وظائف في المشاريع الزراعية الجديدة الضخمة ذات رأس المال الكبير أو في المدن التي قد يضطرون إلى الهجرة إليها. فمع تهديد مصادر الرزق المحلية، وحتى لو كان الغذاء متاحا، قد لا يكون في مقدور عدد كبير من المواطنين الحصول عليه. اقتبس شيبرد بشأن كمبوديا:

> عمليات الإخلاء القسري، وتدمير الأراضي الزراعية لأصحاب الحيازات الصغيرة والأراضي الحرجية، وعدم كفاية التعويضات أو عدم وجودها، وفرص

العمل المحدودة للغاية (وغالبا ما تكون بأجور زهيدة وغير موثوق بها)؛
تعمل على أن تُترك المجتمعات الريفية من دون أمن، أو غذاء، أو دخل، أو رجاء (Centre for International and Regional Studies 2012, p. 25).

وقد ذكر مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في الغذاء (De Schutter 2011) أن التحويلات الواسعة النطاق للأراضي التي تنطوي على فقدان الحقوق المحلية للأراضي وتقويض الأمن الغذائي تنتهك الحق في الغذاء.

إن استبعاد السكان المحليين من أراضيهم وتعريض أمنهم الغذائي للخطر من شأنه أن يخلق اضطرابات سياسية في البلد المضيِّف. لقد ناقشنا أن العديد من صفقات الأراضي لديها القدرة على التعدي على الحقوق العرفية في استخدام الأراضي لصغار الحائزين والرعاة؛ وقد أعرب المزارعون في كينيا وباكستان عن معارضتهم للصفقات المقترحة مع دول الخليج، واضطرت مجموعة بن لادن السعودية إلى وقف مشروع تبلغ تكلفته 4.3 مليار دولار أمريكي لـ 1.2 مليون هكتار لزراعة الأرز في مقاطعة بابوا Papua الإندونيسية، وهي منطقة متورطة في تمرد انفصالي، بعد احتجاجات عنيفة (Montemayor 2013). وفي كينيا واجهت قطر انتفاضة ضد صفقة أرض مساحتها 40 ألف هكتار في دلتا نهر تانا Tana River Delta من المزارعين المحليين والرعاة الذين يدعون أن الأرض ملك لهم (Breisinger et al. 2010, p. 32). استخدم الملياردير السعودي محمد العمودي، الذي والدته إثيوبية الأصل، شركته (سعودي ستار)، للحصول على عقد الإيجار على 10 آلاف هكتار لإنتاج الأرز في جنوب غرب إثيوبيا، ويخطط لاستئجار 290 ألف هكتار إضافية. وقد أدمجت إثيوبيا عروضها الخاصة بتأجير الأراضي للأجانب مثل «سعودي ستار»، مع سياسات إعادة التوطين عن طريق «الاستيطان القروي» لسكان الأراضي المحلية النازحة، مع مشروعات مثل مشروع نجم السعودية، مما أدى إلى تشريد أصحاب الأراضي المحليين، وبالتالي كانت ثمة معارضات عنيفة. وقد أدى الصراع مع السكان المحليين حول حقوق الأراضي إلى هجوم مسلح على عمال شركة سعودي ستار، مما أدى إلى وقوع العديد من القتلى.

كما يشير دينِنغر وبيرلي (Deininger and Byerlee 2011) إلى حالات المعارضة العنيفة في ليبيريا وموزمبيق وزامبيا، وتُعد حالة مدغشقر المثال الأكثر

مأساوية للمعارضة المحلية التي تتسبب في انهيار صفقة الأراضي هناك؛ حيث سقطت صفقة لإيجار لمدة 99 عاما (1.3 مليون هكتار) (نصف الأراضي الصالحة للزراعة في البلاد) لشركة دايو الكورية الجنوبية بسبب رد الفعل السياسي ضد ما كان يُنظر إليه على أنه الاستعمار الجديد، مما أدى إلى انهيار حكومة مدغشقر (Ryall and Pflanz 2009).

كما أن هناك إمكانية لوجود عوامل خارجية سلبية في البلد المضيف، فقد لا يهتم المستثمرون الأجانب بالعواقب البيئية طويلة الأجل لأعمالهم. يرتبط تحويل الأراضي الحرجية وغير المزروعة بفقدان التنوع البيولوجي، وتدهوره، وتحويل مسار المياه عنوة، وفقدان النظم الإيكولوجية (African Union 2009; Markelova and Meinzen - Dick 2009). ويحذر كل من سبايلدوش ومورفي (Spieldoch and Murphy 2013) من أن الزراعة شديدة الاعتماد على الآلات على نطاق واسع من قبَل المستثمرين الأجانب ستؤدي إلى تفاقم المشاكل البيئية الخطيرة بالفعلُ في العديد من البلدان المضيِّفة، وتتفق رؤية جيرمان وزملائه (German et al. 2013) مع ما سبق من خلال تقييمهم للآثار البيئية المحتملة لصفقات الأراضي في الخارج. يشير الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2011, p. 9) إلى مثال بنين Benin، حيث «الضغط التجاري على الأرض يعمل على تدهور المسطحات الخضراء».

وتتفاقم كل هذه المشاكل بسبب أن العديد من البلدان المضيفة لديها مؤسسات ضعيفة، مما يعني أنها لا تستطيع حماية حقوق السكان المحليين أو البيئة. خلص ديننغر وبيرلي (Deininger and Byerlee 2011, p. 121) من دراستهما لـ19 صفقة أراضٍ في الخارج إلى أن «الصورة العامة من دراسات الحالة هي الإخفاق في صياغة وتنفيذ وفرض القوانين البيئية». ووفقا للمقرِّر الخاص للأمم المتحدة المعنيّ بالحق في الغذاء، أوليفر دي شوتر، حدث العديد من الاستثمارات في البلدان التي «لا تدير فيها الحكومات الموارد» (De Schutter 2011)، كما أن غياب مؤسسات قوية يزيد من إمكانية الفساد. ويرى كوتولا وزملاؤه (Cotula et al. 2009) أن المؤسسات الضعيفة في البلدان المضيفة تعني أن حقوق صغار المزارعين قد لا تكون محمية، وبالمثل لا يمكن حماية البيئة.

وقد أجرى تيترولت وزملاؤه دراسة حالة متعمقة (Tetreault et al. 2014) للاستثمارات الخليجية في الأراضي الكمبودية والإثيوبية تلخص العديد من المشاكل التي نوقشت هنا. وخلصت دراستهم إلى أن هناك القليل من الفائدة لكمبوديا أو إثيوبيا ومواطنيها من الاستثمارات الخليجية بسبب عدم دفع ضريبة الشركات والضرائب على الدخل؛ وأنه لا يوجد ضمان للعمالة المحلية؛ وأن هناك احتمالا ضئيلا لإعادة استثمار أرباح الشركة؛ وضعف العلاقات مع الشركات المحلية لتوفير المدخلات؛ كما لا يوجد ضمان لنقل التكنولوجيا؛ ولا حافزٌ لإمداد الأغذية المحلية بالسوق المحلية؛ علاوة على نزوح السكان المحليين من أراضيهم. ويرجع هذا الإخفاق جزئيا إلى المسؤولين على جميع مستويات الحكومة الذين يفتقرون إلى العناية الواجبة والإجراءات الواضحة لتقييم المتقدمين؛ وحيث تتجاهل الإجراءات المتطلبات الرسمية وتفتقر إلى الشفافية.

من وجهة نظر الدولة المستثمرة هناك أيضا مخاطر. وقد تعيق المعارضة المحلية المشروع؛ كما هي الحال في عقد استئجار كوريا الجنوبية لمدة 99 عاما لـ1.3 مليون هكتار من الأراضي في مدغشقر. وقد يؤدي تغيير النظام أو سوء الأحوال الجوية إلى تعريض المشروع للخطر، في حين أن سوء الخدمات اللوجستية مثل فترات التسليم الطويلة لحاويات الغذاء التي تُشحَن إلى البلد المستثمر يمكن أن يسبب خسائر مالية. وثمة مشكلة أخرى تتمثل في أن الاستثمار في الأراضي في الخارج تَقصر رأس المال على شراء الأراضي أو عقود الإيجار الطويلة، مما يقلل من المرونة إذا واجه المشروع أي صعوبات. وتعد المصالح القوية للمستثمرين العرب في اقتناء الأراضي في باكستان مهددة بشكل خاص في ضوء التاريخ القريب لباكستان من حيث الانتفاضات المتطرفة العنيفة ضد الحكومة.

ويرى تيترولت وزملاؤه (Tetreault et al. 2014) أنه من وجهة نظر المستثمرين؛ ليست باستراتيجية معقولة هذه التي تتجاهل قضايا مثل حقوق الأراضي المحلية عند الاستثمار في الأراضي في الخارج، حيث إن الاحتمال الكبير للاضطرابات اللاحقة يهدد إمكانية الاستثمار. وبالمثل حذر ڤورتس (Woertz 2013) من أن مصير الاستثمار في الأراضي الأجنبية هو الإجهاض، كما كانت الحال في المحاولات السابقة في السودان خلال السبعينيات؛ ما لم يُتوَصَّل إلى ترتيبات مربحة للطرفين، تُدمَج

فيها مصالح السكان المحليين. وتُمثل السياسة المائية الدولية أيضا قضية مهمة في العديد من البلدان المضيفة التي يستهدفها المستثمرون العرب، مع إمكانية تهديد استثماراتهم (السودان وإثيوبيا ومصر فيما يتعلق بالنيل، وباكستان والهند فيما يتعلق بالسند، وتركيا، وسورية، والعراق فيما يتعلق بالفرات).

وعلى الرغم من هذه المشكلات، فقد أصبح اقتناء الأراضي في الخارج جزءا من الجغرافيا السياسية الجديدة للغذاء.

في الوقت نفسه، رأى زريق (Zurayk 2012)، مثلما رأى سواينن (Swinnen 2011) أن الانشغال الجديد بظاهرة «الاستحواذ على الأراضي» يجب أن يوضع في سياقه. كما يرى أن ما يحدث في الواقع يختلف قليلا عما كان يحدث دائما، حيث كانت الشركات متعددة الجنسيات تحتكر الإنتاج، وتحتكر الشراء، وتسيطر على إنتاج الغذاء في العديد من الدول الفقيرة، وتُصدر إلى الدول الغنية مثل كوريا الجنوبية والسعودية على حساب المستهلكين المحليين. وبموجب هذه الترتيبات، يحصل المزارعون المحليون على أجور زهيدة، وتصدّر منتجاتهم عالية الجودة من قبَل الشركات متعددة الجنسيات، ويستخدم العمال أجورهم الهزيلة لشراء الأطعمة المستوردة منخفضة الجودة.

ويتساءل زريق (Zurayk 2012, p. 101): «لماذا إذن المفاجأة؟».. ما الذي سيختلف إذا كانت هناك زراعة تصدير واسعة النطاق على أرض مستأجرة من قبَل دولة أجنبية أو جمعية بدلا من شركة دولية؟ ويرى أن التغطية الإعلامية الأخيرة بعناوينها الرئيسية «مشاركة الدول العربية في الاستحواذ على الأراضي»؛ هي مثال على فوبيا الإسلام والفوبيا العربية التي لا تعترف بالآثار الضارة المماثلة للرأسمالية الغربية وشركاتها المتعددة الجنسيات على السيادة الغذائية للبلدان الفقيرة.

ويوافق ڤورتس (Woertz 2013) على وجود ضجة إعلامية غير مبررة حول الآثار السلبية للاستحواذ على الأراضي، وأن هناك في الواقع فجوة بين المشروعات المعلنة وتنفيذها. والحقيقة أنه قد عنون جزءاً من كتابه بـ «الاستحواذ على الأرض الذي لم يكن The Land Grab That Wasn't». وهو يدعم حجته بالإشارة إلى النتيجة التي توصل إليها البنك الدولي (Deininger and Byerlee 2011) من أنه اعتبارا من العام 2010، لم يبدأ تنفيذ سوى نحو خُمس مشروعات الأراضي الزراعية

المعلنة عالميا، ومازال نحو ثلث الصفقات في انتظار موافقة الحكومة، ففجوة التنفيذ عالية بشكل خاص لدول الخليج وليبيا.

ويشاطره في هذا الرأي كل من هالام (Hallam 2013) والائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012a, 2012b)، وكلاهما يستشهد بأدلة تشير إلى أن معظم صفقات الأراضي لا تنطوي في البداية على مستوى مرتفع من الاستثمار، إذ أنها تقوم على المضاربة أو تنطوي على الإنتاج لدى نسبة صغيرة فقط من الأراضي التي تم الحصول عليها. ويشير الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012a, p. 22) إلى أن المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة اقتنتا 15.3 مليون هكتار من الأراضي في الخارج بين العامين 2000 و2010، لكن 14 في المائة فقط من هذه الصفقات أدت إلى تنفيذ مشروعات بحلول أبريل 2012، حيث تتعثر الصفقات باستمرار. هذه المزارع التي تمكنت من العمل والتشغيل، إنما نُفذت في الغالب على نطاق أصغر بكثير مما كان مقصودا. ويرجع ذلك جزئيا إلى أنهم لا يزالون في المرحلة التجريبية، ويختبرون ما إذا كانت الأرض مناسبة للزراعة على نطاق واسع.

يستشهد ڤورتس (Woertz 2013) ببيئات العمل الصعبة في البلدان المضيفة، والفساد، والأطر التنظيمية الضعيفة، وانخفاض التمويل وزيادة تكلفته في دول الخليج نتيجة للأزمة المالية العالمية 2007 - 2008، وعدم الاستقرار السياسي في البلدان المضيفة، والصراع مع السكان المحليين على حقوق الأراضي واستخدامها، وضعف البنية التحتية، والإجهاد المائي في بعض الدول المضيفة مثل مصر والسودان وباكستان وكازاخستان، ونقص خبرة المستثمرين، بوصفها عوامل لإعاقة تنفيذ المشروعات.

ومع ذلك، فإن ڤورتس Woertz متفائل بشكل ملحوظ حول أن عددا قليلا من عقود إيجار الأراضي الخليجية والمشتريات في الخارج قد بدأ بالفعل في الإنتاج. ويشير إلى أنه في باكستان لم يكن هناك أي دليل على وجود مشروع واحد منفّذ بينما كان في السودان وإثيوبيا العديد من عقود تأجير الأراضي من دون عمل. ومع ذلك، ونظرا إلى الأدلة التي يوثق ڤورتس جزءا منها في كتابه (Woertz 2013)، فإن عمليات الاستحواذ على الأراضي في الخليج غالبا ما شرّدت السكان المحليين من

أراضيهم، وإن هذه الأراضي المؤجرة للمستثمرين الأجانب لاتزال غير مستعملة بدلا من إنتاج الغذاء للدول المُستثمِرة. وتبدو البلدان المُستثمِرة وكأنها في وضع خسارة للطرفين، حيث تُنشَأ «بنوك الأراضي» من قِبَل الأجانب بطريقة لا تضيف شيئا إلى الأمن الغذائي سواء في البلد الأم أو البلد المضيف، وإذا كان هناك أي شيء، فإنه يدفع سعر الأرض في البلد المضيِّف.

هناك بعض الأدلة على أن المستثمرين المضاربين يحصلون بالفعل على مثل هذه الأراضي غير المنتجة كجزء من اقتناء الأراضي في العالم. تقول تقارير Woertz إن بنوك الاستثمار مثل مورغان ستانلي Morgan Stanley ودويتش بانك (البنك الألماني) Deutsche Bank، وكذلك شركات الأسهم الخاصة مثل بلاك روك Black Rock، تقوم بشراء الأراضي، وأنشأت سلعا استثمارية للمستثمرين المؤسسين، مثل صناديق التقاعد. تتطلع صناديق التقاعد بشكل خاص، مع آفاق زمنية طويلة، إلى الأرض كأداة تحوُّط ضد التضخم.

ومع انهيار سوق العقارات في الغرب، جنبا إلى جنب مع انخفاض عوائد الأسهم والسندات، تتطلع الكيانات المالية مثل صناديق التحوط بشكل متزايد إلى استثمارات مضاربة على الأرض (Cotula and Vermeulen 2009, p. 1237; UNCTAD 2009b). يشير كوغلمان وليڤنشتاين (Kugelman and Levenstein 2013, p. 5) إلى أنه في السنوات الأخيرة استُثمرت 14 مليار دولار من رأس المال الخاص في الأراضي الزراعية عن طريق أكثر من 200 شركة أسهم خاصة، ويشير كل من دييننغر وبيرلي (Deininger and Byerlee 2011) إلى أن الإنتاج الكلي في البلد المضيِّف قد ينهار إذا شُرِّد المزارعون المحليون، ولم يستخدم المستثمر هذه الأراضي.

يمتلك صندوق إدارة الأصول الناشئة في لندن، والذي يديره مورغان سابقا، لدى جي بي مورغان وغولدمان ساكس JP Morgan and Goldman Sachs، أحد أكبر الصناديق الأفريقية لاقتناء الأراضي، ويشاع أن عملاءه بالولايات المتحدة قد استثمروا ما يصل إلى 500 مليون دولار في أكثر الأراضي خصوبة في أفريقيا، مما يجعل عوائدها تصل إلى 25 في المائة. وتقدم موزمبيق مثالا جيدا على سيناريو خسارة لجميع الأطراف lose - lose، ففي السنوات الأخيرة، نقلت موزمبيق ملايين الهكتارات إلى المستثمرين، وكان نصفهم من الأجانب. وقد أفادت التقارير أن صناديق التحوط

الغربية تعمل مع الشركات في جنوب أفريقيا لشراء مساحات شاسعة من الأراضي الزراعية في موزمبيق للمستثمرين في أوروبا والولايات المتحدة. لكن معظم الأراضي لاتزال غير منزرعة، ومن ثم فإن المزارعين الذين شُرِّدوا، لم يحصلوا على الوظائف التي وُعِدوا بها، وكانت هناك أعمال شغب بسبب أسعار الخبز في سبتمبر 2010 التي قُتل فيها ستة أشخاص (Detrie 2010).

وبالإضافة إلى ذلك، كان الاهتمام بالأراضي المحلية من جانب المستثمرين الأجانب يشجع في كثير من الأحيان «الاستحواذ على الأراضي» من قبَل النخب المحلية، وكلاهما يرفع سعر الأرض ويطرد منتفعي الأراضي المحليين. وتشكل عملية تحويل الأرض إلى موارد مالية بوصفها أصول مضاربة في البلدان الفقيرة - مثل تحويل أسواق الغذاء العالمية إلى موارد مالية، الذي تمت مناقشته في الفصل الرابع كواحد من أسباب الأزمة العالمية للغذاء - تهديدات خطيرة للأمن الغذائي في البلدان الفقيرة، وهي صورة غير مقبولة للرأسمالية في الاقتصاد العالمي.

إمكانية تحقيق مكاسب متبادلة

وتقدر منظمة الأغذية والزراعة أن إنتاج الغذاء يتعين أن يتضاعف بحلول العام 2050 لإطعام سكان العالم، وأن البلدان النامية ستحتاج إلى استثمارات إضافية بقيمة 83 مليار دولار سنويا للمساعدة في تحقيق هذا الهدف (Hallam 2013, p. 49). ويرى هالام أن موارد الاستثمار في القطاع العام محدودة بسبب ضغوط الميزانية، وأن جهود التنمية الرسمية في الزراعة ظلت تتراجع حتى وقت قريب، وأن القطاع الخاص في البلدان النامية لا يملك القدرة على تمويل الاستثمار، ومن ثم فهناك دور رئيسي على المستثمرين الأجانب أن يقوموا به.

وفي الوقت نفسه، تتراوح تقديرات المتوافر من الأراضي غير المستخدمة الصالحة للزراعة من نحو ملياري هكتار من الأراضي البعلية غير المستخدمة (Woertz 2013, p. 146 - 47) إلى 446 مليون هكتار (Deininger and Byerlee 2011, table 2)، ويعادل هذا الرقم الأخير نحو ثلث الأراضي المستخدمة حاليا (1.5 مليار هكتار) وتتركز بشدة في أفريقيا جنوب الصحراء وأمريكا اللاتينية، أكثر من نصفها في عشرة بلدان، ستة منها في أفريقيا (وهي السودان وموزمبيق وجمهورية الكونغو

الديموقراطية ومدغشقر وتشاد وزامبيا). ولنطاق استخدام هذه الأراضي وكذلك المياه والعمل في البلدان المضيفة، القدرةُ على تعزيز إنتاج الأغذية والأمن الغذائي على المستوى العالمي، وكذلك بالنسبة إلى الاستثمار والبلد المضيِّف.

وعلى الرغم من أن أمريكا اللاتينية تتمتع بالبنية التحتية الأفضل، فإن أفريقيا هي التي تجذب أكبر قدر من الاهتمام للمستثمرين الأجانب؛ فالعوائد المنخفضة في أفريقيا تعني أن الأرض أرخص والإمكانات أكبر. وقد وجد دييننغر وبييرلي (Deininger and Byerlee 2011, figure 2) أن معظم البلدان الأفريقية التي تجذب اهتمام المستثمرين لم تحقق عوائد تزيد على 25 في المائة من إمكاناتها. وإذا أمكن سد هذه الثغرات في العوائد عن طريق ضخ رأس المال الأجنبي في أفريقيا التي تعاني ندرة في رأس المال، فإن هناك إمكانية تحقيق مكاسب متبادلة win - win يستفيد منها جميع الأطراف.

ويزعم المدافعون عن اقتناء الأراضي في الخارج أنه في ضوء الحقائق المذكورة آنفا؛ فمن الملائم استخدام استراتيجية منهج المكاسب المتبادلة بين الأطراف win - win، والتي تعمل على أن يتوافق رأس المال الوفير في البلدان المستثمرة مع وفرة الأراضي غير المستغلة، والمياه، والأيدي العاملة في البلد المضيف: ومن ثم تحصل البلدان العربية المستثمرة على الغذاء والعوائد المالية العالية على استثماراتها؛ وتحصل البلدان المضيفة الفقيرة على ضخ رأس المال في القطاع الزراعي، وتعزيز التنمية وزيادة الإنتاج الزراعي بحيث يكون هناك المزيد للجميع.

ويمكن للمستثمرين الأجانب توفير فرص العمل الريفية؛ وتطبيق تكنولوجيا جديدة مثل البذور المحسنة، واستخدام المدخلات مثل الأسمدة والمبيدات والآلات والري والإدارة، وإمكانية الوصول إلى الأسواق، وتطوير البنية التحتية مثل المدارس الريفية والعيادات والطرق، وتحسين الإيرادات الحكومية من الضرائب والإيجارات؛ فضلا على زيادة الدخول الريفية، وربما زيادة الإنتاج الغذائي للسوق المحلية في البلد المضيف. ووفقا للائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2011)، فإن هناك إمكانية لضخ رأس المال والتكنولوجيا في القطاع الزراعي لتحفيز الاقتصادات الريفية من خلال التوظيف والخدمات والروابط مع قطاعات الاقتصاد الأخرى.

ويشير سواينن (Swinnen 2011) إلى أن الاستخدام الشائع الآن لمصطلح

«الاستحواذ على الأراضي» للإشارة إلى ظاهرة اقتناء الأراضي في الخارج يمثل تحيزا من خلال استخدام مصطلح سلبي وتحريضي، ويرى أن استخدام مصطلح «الاستحواذ على الأراضي» مثال على محاولة «الاستحواذ على العناوين الرئيسية في الإعلام». كما يشير إلى أن هناك مجموعة من الأدلة الإمبيريقية فيما يتعلق بالفوائد الضخمة التي يحصل عليها المزارعون من الاستثمارات الأجنبية في النظام الغذائي، ويشير أيضا إلى الاستثمار الأجنبي في النظم الزراعية الغذائية باعتباره عاملا حاسما وراء النمو في الإنتاجية والأداء الزراعيين في أوروبا الشرقية فيما بعد العام 1995، واللذين كانت لهما آثار إيجابية في كل من المزارع الكبيرة والصغيرة (Dries and Swinnen 2004; Gow and Swinnen 1998; Swinnen 2002).

كما يذهب سواينن أيضا إلى وجود آثار إيجابية مماثلة واضحة في بعض القطاعات والمناطق في أفريقيا (Maertens et al. 2011). وأخيرا، يرى أن الدلالات السلبية والمعارضة التي تتطور حول مفهوم «الاستحواذ على الأراضي» تجعل صياغته، وإعطاء تقييم غير متحيز للمنافع والتكاليف والإيجابيات والسلبيات صعبين على نحو متزايد.

كما يؤكد بلومينتال (Blumenthal 2013) بقوة أن الاستثمار الأجنبي في الزراعة التجارية واسعة النطاق يوفر إمكانات مكافآت ضخمة لكل من البلد المضيف والمُستثمِر. وقد تردد هذا الموقف في تقرير الأونكتاد العالمي للاستثمار للعام 2009 (UNCTAD 2009b)، الذي قدم مقترحات بأن الشركات متعددة الجنسيات يمكن أن تؤدي دورا رئيسيا في تعزيز التنمية الريفية والأمن الغذائي في استثماراتها الزراعية في الخارج.

ومع ذلك، فإن سيناريو المكاسب المتبادلة يعتمد على صفقات عادلة للبلد المضيف، وقد أظهرت الدراسات التي استُشْهد بها أن العديد من الفوائد الموعودة للبلدان المضيفة لا تتحقق في الواقع، كما أن هناك مجموعة من التأثيرات السلبية المرتبطة باقتناء الأراضي الأجنبية. ومن أجل محاولة التأكد من أن سيناريو المكاسب المتبادلة win-win سيرتبط باقتناء الأراضي في الخارج حاولت المنظمات الدولية وضع مدونات السلوك. ووفقا للإسكوا (ESCWA 2010, p. 104)، ينبغي أن تتضمن العناصرُ الرئيسية للقواعد السلوكية ما يلي:

1. الشفافية، والمفاوضات التي تجري بالمشاركة (أحد الاقتراحات للدول المضيفة للإعلان عن قرارها في تأجير أو بيع الأراضي وتنظيم العطاءات التنافسية).
2. التنسيق الرأسي والأفقي الوثيق لجميع الوزارات والمؤسسات الوطنية المعنية.
3. الحرص على الوفاء بالواجب قبل أي صفقة، وتوضيح حقوق الأراضي، أي تكلفة التعويض، ومتطلبات البنية التحتية.
4. احترام الحقوق العرفية الحالية في الأرض والموارد الطبيعية الأخرى.
5. معالجة القضايا التوزيعية مقدما مع نواتج مسعرة يمكن قياسها بشكل واضح للمجتمعات المحلية المستمدة من استثمارات واسعة النطاق.
6. الاستدامة البيئية.
7. أولوية الأمن الغذائي الوطني في مواجهة مصالح المستثمرين الأجانب في أوقات أزمة الغذاء الوطنية الحادة.

وأيضا وضع كل من الفاو، والبنك الدولي، والأونكتاد، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية مجموعة قواعد للسلوك تعرف بـ«الاستثمارات الزراعية المسؤولة RAI»، وشملت هذه القواعد: احترام حقوق الأراضي والموارد؛ وضمان الأمن الغذائي المحلي؛ وضمان الشفافية والحكم الرشيد والبيئة المواتية المناسبة؛ والتشاور والمشاركة؛ والاستثمار الزراعي المسؤول؛ والاستدامة الاجتماعية؛ والاستدامة البيئية. إن مدونة قواعد السلوك الأكثر إلزاما هي «المبادئ التوجيهية الطوعية المتعددة الأطراف لإدارة اقتناء الأراضي VG»، والتي تشير إلى حقوق الإنسان بشكل ملزم وأقرتها منظمة الأغذية والزراعة في مايو 2012[6]. تشدد كل من قواعد السلوك الخاصة «الاستثمارات الزراعية المسؤولة» و«المبادئ التوجيهية الطوعية المتعددة الأطراف لإدارة اقتناء الأراضي» على مفهوم الموافقة الحرة المسبقة عن علم (FPIC)، الذي نُوقش سابقا في هذا الفصل، والذي يتطلب التشاور مع أصحاب المصلحة، والشفافية، وأنظمة للبت في التظلمات.

وقد رأى المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI 2011a) أن وضع معيار دولي أو مدونة سلوك واضحة للاستثمار الأجنبي على نطاق واسع في الأرض لم يحظ باهتمام كبير في حين أن العديد من المنظمات غير الحكومية رفضت مدونات السلوك باعتبارها مجرد غطاء غير قابل للتنفيذ. وإحدى المشكلات الرئيسية هي أن صفقات الأراضي غالبا ما تفتقر إلى الشفافية، مما يجعل من الصعب التأكد مما إذا

كانت تتقيد بالقوانين.

وضع العديد من المحللين (Deininger and Byerlee 2011) العبء على عاتق البلدان المضيفة لضمان سيناريوهات مربحة للجميع من خلال تحسين نظم إدارة الأراضي، بما في ذلك السياسات العامة والإطار القانوني والتنظيمي لعمليات اقتناء الأراضي على نطاق واسع. ومن شأن الإطار الجيد أن يضمن التزام المستثمرين الأجانب بالمعايير البيئية والاجتماعية التي وضعتها حكومة البلد المضيف، وأن النظام القانوني الصارم من شأنه أن يتيح المساواة لحائزي الأراضي المحليين. إضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى تعزيز مراقبة المجتمع المدني، إلى جانب الإفصاح العلني العام عن الصفقات وإمكانية الحصول على المعلومات على نطاق واسع. وقد وجدت دراسة البنك الدولي (Deininger and Byerlee 2011) لسبعة بلدان أن معظمها يفتقر إلى الأنظمة القانونية والتنظيمية الجيدة، وأن لديها قدرة ضعيفة على التنفيذ والرصد والإلزام. وقد أشارت الإمارات العربية المتحدة إلى عدم وجود قواعد ولوائح مناسبة في البلدان المضيفة تغطي الاستثمارات في قطاعها الزراعي بوصفها مشكلة رئيسية، مما يضع المسؤولية على عاتق البلد المضيف لمعالجة هذه المسألة.

يرى كل من آرنولد (Arnold 2013)، وسبايلدوش وموري (Spieldoch and Murphy 2013)، ومونتيمايور (Montemayor 2013) أن العبء يجب أن يكون على الحكومات المضيفة لتطوير قواعد السلوك. ولدى بعض البلدان المضيفة بالفعل إطار تنظيمي يغطي اقتناء الأراضي في الخارج، ولكن في الممارسة العملية غالبا ما تُختَرق هذه القواعد. فعلى سبيل المثال، لدى كمبوديا لوائح للامتيازات الاقتصادية للأراضي تنص على أن الامتيازات لا تزيد على 10 آلاف هكتار، وأن عمليات تقييم الأثر البيئي والاجتماعي ستُجرى أولا، وأن توضع خطة رئيسية للتنمية المحلية، وأن تجري مجتمعية مع السكان المحليين، وأنه يجب احترام حقوق الأراضي المحلية. ومع ذلك، وكما أظهر شيرد (Centre for International and Regional Studies 2012)، فإنه غالبا ما تُتَجَاهل هذه اللوائح.

غير أن الكثيرين يعتقدون أنه من الخطأ وضع كل العبء على كاهل البلدان المضيفة الفقيرة لضمان أن يصبح سيناريو الحصول على الأراضي مربحا للجميع. وقد ذكر شيرد (Centre for International and Regional Studies 2012) أن دول

الخليج يجب أن تتحمل المزيد من المسؤولية، ويجب أن تعمل على إيقاف المزيد من عمليات اقتناء الأراضي إلى أن توضع آليات أو بدائل للتخفيف من المخاطر. كما يعتقد شيبرد أنه ينبغي عليها تنظيم نشاط القطاع الخاص سعيا إلى تحقيق أهداف الأمن الغذائي التي ترغب الدولة في وضعها، ووضع بروتوكولات واستراتيجيات للتعامل مع مزارعي الحيازات الصغيرة، وينبغي إنشاء آليات مستقلة للمساءلة العامة لمحاسبة كل من مشروعات اقتناء الأراضي التي يقودها القطاع الخاص، والتي تقودها الدولة. كما يشير زريق وزملاؤه (Zurayk et al. 2011) استنادا إلى استعراضهم للاستثمارات الخليجية في الأراضي الزراعية في السودان وإندونيسيا وباكستان، إلى أن المستثمرين في الخليج بحاجة إلى ضمان أن هذه الاستثمارات توفر عوامل خارجية إيجابية للدول المضيفة ومجتمعاتها المحلية؛ وإلا فإنها قد لا تكون ناجحة.

وبصورة أعم، خلص الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2011) إلى أنه إذا تم التحايل على المخاطر والآثار السلبية لاقتناء الأراضي في أفريقيا، فهناك حاجة إلى إصلاحات جوهرية وقانونية ومؤسسية على المستويات العالمية والوطنية والمحلية. ويبدو أن مثل هذه العملية الشاملة تستدعي نوعا من آليات الإدارة العالمية global governance. وقد رأى آخرون مثل لوفنشتين (Lowenstein 2012) أن تضطلع المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية التابعة لها، بدور أكثر نشاطا، وأن تكف عن الاشتراك في المساعدة على تصميم وتمويل المشاريع المشتركة التي تنطوي على اقتناء نطاق واسع من الأراضي.

وهناك بعض الدلائل على أن المستثمرين الأجانب بدأوا في الاستجابة للاهتمام الدولي بشأن اقتناء الأراضي في الخارج. وفي العام 2010 أعلنت قطر أنها ستضع استثمارات الأراضي في الخارج قيد الانتظار حتى يتم التعامل مع قضايا حقوق الأراضي، مؤكدة التزامها بقواعد السلوك الدولية، في حين أعلنت شركة حصاد الغذائية المملوكة للدولة (جزء من صناديق الثروة السيادية للبلاد) أنها سوف تشكل روابط مع الشركات الزراعية القائمة في البلدان المضيفة بدلا من الحصول على الأراضي بشكل كامل (Woertz 2013, p. 209). وقال رئيس مجلس إدارة شركة حصاد الغذائية ناصر محمد الهاجري: «نحن لا نحذف خيار شراء الأراضي الزراعية،

لكننا لا نشعر بأنها الاستراتيجية الصحيحة. في كثير من الحالات، لا تعتبر هذه الصفقات حالات مربحة للجميع، ولا نريد أن نكون في وضع يسلب فيه الأغنياء الغذاء والأراضي من الفقراء» (Bakr 2009).

وبالنظر إلى الآثار السلبية المحتملة لاقتناء الأراضي، فإن العديد من المنظمات الدولية، مثل الفاو، والبنك الدولي (Deininger and Byerlee 2011) تدعو الآن إلى ترتيبات بديلة للشراء أو الإيجار المباشر للأراضي. وتشمل هذه البدائل مشروعات مشتركة مع المزارعين المحليين الذين يمكن منحهم حصة من الأسهم في الشركة المستثمرة؛ والزراعة التعاقدية؛ وعقود الإدارة، والإيجارات المجتمعية، ومع المزارعين المحليين الذين يحصلون على دخل متدفق من الأراضي المستأجرة؛ ومع برامج المزارعين المستقلين؛ على سبيل المثال، كما في نموذج أصحاب الحيازات الصغيرة المرتبط بحيازات مركزية. وستدعم الاستثمارات هذه الترتيبات، ولكن في كثير من الحالات يستمر المزارعون في السيطرة على أراضيهم، وربما يمكنهم بيع إنتاجهم بأسعار مضمونة للمستثمر (Cotula et al. 2009; Deininger and Byerlee 2011).

ويمكن تقديم الدعم للاستثمارات في البنية التحتية الدائمة مثل: الموانئ والصوامع والطرق لدعم المزارعين المحليين، أو في المدخلات مثل البذور والأسمدة، أو في السلع الفكرية مثل البحث والتطوير ودعم الإرشاد وتحسين أنواع البذور. وقد أيّد الائتلاف الدولي للأراضي (International Land Coalition 2012b, p. 7) هذه الأفكار بحجة أن «اقتناء الأراضي على نطاق واسع يجب أن يكون نموذجا استثماريا موصوفا بالملاذ الأخير».

ويوصي الائتلاف بدلا من ذلك بالاستثمار في 500 مليون مزارع من صغار الملاك في جميع أنحاء العالم الذين عانوا الإهمال منذ عقود، ومع ذلك يشكلون العمود الفقري لإنتاج الغذاء في معظم البلدان والمستثمرين الرئيسيين في الزراعة. مثل هذا النموذج ينطوي أساسا على الاستثمار في الناس بدلا من الاستثمار في الأراضي. ولهذه الطريقة البديلة أيضا القدرة على تقليل مخاطر المستثمرين، حيث إن رأس المال غير مقيد بالأرض، ومن ثم فهو أقل عرضة للمخاطر السياسية والمخاطر الأخرى في البلد المضيف، في حين أن البلد المستثمر أقل تعرضا لمخاطر الطقس في البلد المضيف؛ لأنه يمكن الحصول على الغذاء من أماكن أخرى في حالة حدوث صدمات جوية.

ويشير كل من دينغر وبيرلي (Deininger and Byerlee 2011) إلى أن العديد من البلدان التي بها مساحات شاسعة من الأراضي غير المزروعة حاليًا لديها فجوات كبيرة بين الغَلة الفعلية والممكنة في الأراضي التي تُستَزرع، ويمكن تحقيق زيادات كبيرة في الإنتاج وتحسين الحالة الاقتصادية والاجتماعية لأفقر الناس من خلال دعم المزارعين الحاليين لاستخدام أراضيهم بشكل أكثر إنتاجية بدلا من توسيع المساحة المزروعة. وهذا يتطلب استثمارات في التكنولوجيا والبنية التحتية والوصول إلى الأسواق والمؤسسات، فضلاً على ضمان وصول صغار المزارعين إلى المدخلات مثل البذور والأسمدة المحسنة والإرشاد الزراعي المناسب.

ويمكن أن يكون دعم زراعة الأراضي الصغيرة كثيفة العمالة بهذه الطريقة؛ أكثر إنتاجية من الزراعة الميكانيكية للأراضي الكبيرة؛ لأن هذه الأخيرة بحاجة إلى إنفاق الموارد على أجور أعمال الإشراف (Allen and Lueck 1998; Binswanger and Deininger 1997; Lipton 2009). وعلاوة على ذلك فإن الزراعة الصغيرة النطاق أكثر استدامة من الناحيتين الاجتماعية والبيئية. ويشير بيرلي (Byerlee 2013) إلى النجاح التاريخي للزراعة الأسرية عبر العديد من المحاصيل، ويلاحظ أن المستثمرين الأجانب (بدلا من المستوطنين) قد شاركوا حتى وقت قريب في زراعة المحاصيل الغذائية.

ويشير كل من سبايلدوش وموري (Spieldoch and Murphy 2013) إلى أن زراعة المزارع كبيرة المساحة التي تعتمد على الآلات - وهي النموذج المهيمن لاقتناء الأراضي في الخارج - تستخدم كميات كبيرة من المياه، وتستنزف الطبقة السطحية الخصبة بمعدلات غير مستدامة، وتعتمد بشكل كبير على الوقود الأحفوري الذي يستخدم في: الآلات، والأسمدة، والنقل، ومبيدات الآفات، والمخازن؛ والتي تُستَورد بتكلفة عالية في معظم البلدان النامية. ويرى هالام (Hallam 2013) أنه ينبغي على المستثمرين الأجانب أن يتعاونوا مع مزارعي الحيازات الصغيرة المحليين بدلاً من الحصول على الأراضي برمتها، ولكن يلاحظ أنهم قد يفضلون شراء الأراضي أو عقود الإيجار الطويلة التي تسود فيها وفورات الحجم أو حيثما تستلزم نفقات البنية الأساسية.

ويوضح شيرد (Centre for International and Regional Studies 2012, p. 27) أنه على المستثمرين الخليجيين الاستعاضة عن استراتيجيتهم الخاصة

بالاستحواذ على الأراضي على نطاق واسع والزراعة لإنتاج الأرز في كمبوديا؛ بالعمل بالمشاركة مع المزارعين المحليين، مشيرا إلى مثال ڤيتنام التي أثبتت أن إنتاج صغار الحائزين من الأرز يمكن أن يكون ذا كفاءة عالية وقدرة تنافسية على المستوى الدولي. وبصورة أكثر عمومية توصل تيترولت وزملاؤه (Tetreault et al. 2014)، بعد دراسة استراتيجية اقتناء الأراضي لدول الخليج في كمبوديا وإثيوبيا، إلى استنتاج مفاده أن هذه الاستراتيجية هي طريقة واهنة ومحفوفة بالمخاطر لتأمين الإمدادات الغذائية لأنها تميل إلى طرد المجتمعات المحلية أو الإضرار بها أو إفقارها، مما يهدد استمرار تلك المشروعات. ويرون أن السبيل الأكثر موثوقية للنجاح هو أن تستثمر دول الخليج في زراعة الحيازات الصغيرة في البلد المضيف بدلا من اقتناء الأراضي على نطاق واسع. وبالمثل يوصي زريق (Zurayk 2012) بالمنهج البديل الذي يُشرك المزارع الصغيرة أو المتوسطة التي تديرها وتمتلكها عائلات زراعية محلية، مع التفاوض على صفقات معقولة لبيع جزء من محصولها للتصدير إلى الدول العربية؛ في حين لايزال جزء منها في المنزل لاحتياجات الأمن الغذائي المحلي.

ومع ذلك يحذر مونتيمايور (Montemayor 2013) من أن برامج الزراعة التعاقدية لا توفر دائما صفقات عادلة لصغار المزارعين، ويرى أن الاتجاه الملموس نحو الزراعة التعاقدية، والتعاقد من الباطن مع العمالة في الفلبين ينبغي النظر إليه بوصفه استراتيجية للشركات القائمة على الزراعة لتقليل تكاليفها والتزاماتها المتعلقة بالعمالة، ولإضعاف قوة النقابات، ولتحقيق المرونة لتخفيض قوتها العاملة من دون تحمل عبء تكاليف المكافآت والمعاشات.

ويؤيد دينغر وبيرلي (Deininger and Byerlee 2011) هذا الرأي من خلال الإشارة إلى أنه في دراسات إندونيسيا وليبيريا والمكسيك وموزمبيق وتنزانيا، حيث احتُفظ بالأرض من قبل المالكين الأصليين، ولكن أُجريت استثمارات أجنبية؛ كثيرا ما ظهرت قضايا مختلفة مثل: قضايا شروط الدفع للمنتجات، وبيع المنتجات بطرائق جانبية، وشروط الائتمان، والسلوك الاحتكاري من قبل المشترين. وهذا الاستخلاص ذاته توصل إليه كل من فيلدمان ولنكهورست (Veldman and Lankhorst 2011) في دراسة إنتاج السكر في رواندا.

الخلاصة

أوضح التحليل السابق أن استثمارات الدول العربية لاقتناء الأراضي في الخارج بوصفها مصدرا مباشرا لمحاصيل الغذاء؛ تُعد جزءا من الاقتصاد السياسي الجديد للسيادة الغذائية في العالم العربي، وهو الذي أظهر العديد من التناقضات عند ممارسته. على الرغم من أن الدول العربية لديها القدرة على تحقيق سيناريو المكاسب المتبادلة ويستفيد منه كل من مواطني الدول العربية وأولئك في البلد المضيف، فإن هناك مجموعة متزايدة من الأدلة تشير إلى أن هذا السيناريو الإيجابي نادرا ما يتجسد في الممارسة العملية حتى الآن. وفي ضوء هذه النتائج تُنصح الدول العربية بأن تعيد تقييم فاعلية استراتيجية اقتناء الأراضي في الخارج، وأن تُوجِد طرقا أكثر عدلا لتأمين جزء من احتياجاتها الغذائية من البلدان المضيفة التي تتوافر فيها الأراضي والعمالة والمياه. وتعتبر الخطوات التي اتخذتها قَطر في هذا الاتجاه مبادرة مشجعة على أن الآخرين يجب أن يتبعوها.

7

سياسات التكامل العربي في الأسواق العالمية للغذاء والزراعة العربية المحلية

«عندما ضرب الجفاف أستراليا وأوكرانيا في العام ٢٠٠٦، أتيحت صادرات القمح الكبيرة من تونس، أو صادرات الأرز من دول مثل مصر، فكان هناك ضغط أقل على نظام الغذاء العالمي»

يرى التقرير الصادر عن البنك الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) FAO، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (الإيفاد) IFAD (World Bank 2009a) بشأن الأمن الغذائي في العالم العربي أن هناك سُبلا ثلاثا للتعامل مع صدمات أسعار الغذاء في المستقبل وتحسين حالة الأمن الغذائي في المنطقة: (1) تحسين شبكات الأمان الاجتماعي، وتحسين التعليم وتنظيم الأسرة؛ (2) تعزيز الإمدادات الغذائية عن طريق تحسين الزراعة المحلية وكذلك سبل المعيشة الريفية بصورة أعم؛ (3) تقليل التعرض لتقلبات السوق من خلال تحسين التكامل في الأسواق العالمية للغذاء وتحسين كفاءة سلسلة الإمدادات (التوريدات) supply chain والسياسات المالية. سندرس كل واحد

من هذه المجالات بدوره، متجاوزين التحليل الوارد في تقرير البنك الدولي. في هذا الفصل سننظر إلى مجالي المستوى الكلي: تحسين التكامل في الأسواق العالمية للغذاء والتحسينات في الزراعة المحلية. وفي الفصل التالي سننظر إلى المزيد من القضايا ذات المستوى الجزئي المحيطة بإصلاح برامج شبكات الأمان الاجتماعي في العالم العربي.

تكامل أفضل في الأسواق العالمية للغذاء

حتى إذا عملت الاقتصادات العربية على زيادة إنتاجها الغذائي المحلي بشكل كبير، أو حصلت على الغذاء بشكل مباشر عن طريق اقتناء الأراضي في الخارج، أو كليهما؛ فإنها ستظل تعتمد على الواردات في جزء من احتياجاتها الغذائية، خاصة الحبوب، أما المغرب فقط فيتوقع أن يشهد تراجعا في الطلب على واردات الحبوب على مدى السنوات العشرين المقبلة. ومن ثم هناك حاجة للاقتصادات العربية إلى اتخاذ تدابير تعزز مكانتها في الأسواق العالمية للغذاء وتقلل من تعرضها لصدمات الأسعار والعرض.

ويقترح تقرير البنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية والفاو (World Bank 2009a) عددا من الطرق التي يمكن بها للبلدان العربية تقليل تعرضها للأسوق الدولية وتقلب أسعار الأغذية المستوردة، بما في ذلك: تحسينُ كفاءة سلسلة الإمدادات لخفض التكاليف وتحسين توزيع الأغذية؛ وتطويرُ مخزونات الغذاء الافتراضية(*)، على سبيل المثال، من خلال الاحتياطيات المالية والخيارات الآجلة بدلا من الاعتماد على المخزونات المادية؛ وزيادةُ الاستفادة من أسواق المخاطر الرسمية لضمان المعاملات في الأسواق العالمية للغذاء؛ وتحسينُ التعاون الإقليمي؛ كما أوردت هذه الاقتراحات ذاتها الإسكوا (ESCWA 2010).

ونظرا إلى أن الكثير من الأغذية المستوردة في المنطقة العربية تتكون من الحبوب ضخمة الحجم والوزن، فإن جزءا كبيرا من التكلفة النهائية يرجع إلى النقل الدولي والمحلي، والتخزين، ومعدات التخزين اللازمة. وتدّعي الإسكوا (ESCWA 2010) أن

(*) السلع الافتراضية (Virtual Goods): هي سلع أو منتجات يجري تداولها في المجال غير المادي، ولا تمتلك مادة منظورة أو ملموسة، وتكمن قيمتها فيما يرغب المستهلك في دفعه نظير ذلك. ومخزونات الغذاء الافتراضية (Virtual Stockpiles of food) تعني أن يُحتجز أو يُنشأ مخزون افتراضي، كأن تستورد دولة ما سلعة غذائية للعام المقبل ويتم ذلك عبر عقود والتزامات من كلا الطرفين: المورّد والمستورد. [المترجم].

البلدان في منطقة الإسكوا تميل إلى الأداء بصورة أسوأ من البلدان الأخرى متوسطة الدخل فيما يتعلق بمؤشرات التنمية التجارية، مثل مؤشر أداء الخدمات اللوجستية للبنك الدولي؛ ويرجع ذلك جزئيا إلى عدم تكامل الخدمات الحدودية وعمليات التفتيش، وعدم وجود إجراءات مبسطة للشحن العابر، وسوء حالة السكك الحديد والطرق، وإجراءات إزالة الحدود غير الفعالة وغير المكتملة، وعدم القدرة على تعقب وتتبع الشحنات.

يوضح الجدول (7-1) مؤشر أداء الخدمات اللوجستية للبنك الدولي [1](LPI) للبلدان العربية المدرجة في عينة البنك الدولي، وكذلك بيانات لمختلف مناطق العالم. كما يتبين من الجدول أن هناك مجالا كبيرا لكثير من الدول العربية لتحسين خدماتها اللوجستية التجارية؛ لاسيما بالنسبة إلى كل من: العراق (المرتبة 145 من 155 دولة)، ليبيا (137)، الجزائر (125)، الأردن (102)، لبنان (96)، وجميع هذه الدول لديها نقاط على المؤشر أقل من المتوسط بالنسبة إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ككل، وكذلك أقل من المتوسط بالنسبة إلى البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، وكذلك بالنسبة إلى منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ.

وتشير الإسكوا (7-ESCWA 2010, pp. 66) إلى أن الدول العربية لا تسجل نتائج ضعيفة فقط، بل أيضا وفقا لمؤشرات أخرى مثل مؤشر تمكين التجارة، ومؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال، وذلك لأسباب مختلفة: (1) الافتقار إلى المسؤولية الشاملة عن تيسير التجارة؛ (2) عدم تكامل الخدمات الحدودية وعمليات التفتيش؛ (3) عدم وجود إجراءات مبسطة للشحن العابر transit freight؛ (4) سوء البنية التحتية للسكك الحديد والطرق، خاصة في المناطق المتأثرة بالنزاع، كما هو موضح في ظروف الطرق والمعابر الحدودية بين فلسطين والأردن، وبين العراق وسورية والأردن.

بالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من البلدان (العراق والكويت وسورية والأردن ولبنان والمملكة العربية السعودية ومصر) في المنطقة سجلت نتائج سيئة في مؤشر الربط البحري (ESCWA 2010, figure 18) بسبب سوء نوعية البنية التحتية للموانئ وخدماتها، وضعف إجراءات إزالة الحدود، وصعوبة ترتيب الشحنات، وضعف تتبع الشحنات.

الجدول (1 - 7): مؤشر أداء الخدمات اللوجستية 2012

الدولة	رتبة مؤشر أداء الخدمات اللوجستية	درجة مؤشر أداء الخدمات اللوجستية	الجمارك	البنية التحتية	الشحن الدولي	الكفاءة اللوجستية	تعقب ومتابعة الشحنات	الجداول الزمنية
الإمارات العربية المتحدة	17	3.78	3.61	3.84	2.59	3.74	3.81	4.1
قطر	33	3.32	3.12	3.23	2.88	3.25	3.5	4
المملكة العربية السعودية	37	3.18	2.79	3.22	3.1	2.99	3.21	3.76
تونس	41	3.17	3.12	2.88	2.88	3.12	3.25	3.75
البحرين	48	3.05	2.67	3.08	2.83	2.94	3.42	3.42
المغرب	50	3.03	2.64	3.14	3.01	2.89	3.01	3.51
جمهورية مصر العربية	57	2.98	2.6	3.07	3	2.95	2.86	3.39
عمان	62	2.89	3.1	2.96	2.78	2.73	2.59	3.17
اليمن	63	2.89	2.29	2.62	3.14	2.79	3.12	3.29
الكويت	70	2.83	2.73	2.82	2.68	2.68	2.98	3.11
سورية	92	2.6	2.33	2.54	2.62	2.48	2.35	3.26
لبنان	96	2.58	2.21	2.41	2.71	2.38	2.61	3.11
الأردن	102	2.56	2.27	2.48	2.88	2.17	2.55	2.92
الجزائر	125	2.41	2.26	2.02	2.68	2.13	2.46	2.85
ليبيا	137	2.28	2.08	1.75	2.62	2.25	2.38	2.51
العراق	145	2.16	1.75	1.92	2.38	2.19	1.86	2.77
جيبوتي	154	1.8	1.72	1.51	1.77	1.84	1.73	2.19
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا		2.58	2.29	2.4	2.68	2.49	2.56	3.02
شرق آسيا والمحيط الهادئ		2.48	2.57	2.66	2.82	2.72	2.91	3.32
البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى		2.55	2.33	2.37	2.56	2.5	2.53	3

ملاحظة: درجات مؤشر أداء الخدمات اللوجستية تتراوح بين 1 و 5، حيث 1 تمثل الحد الأدنى و5 الحد الأعلى. والترتيب هو تصنيف المؤشر من إجمالي 155 دولة شملها الاستقصاء.

المصدر: http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode

وقد أشارت الإسكوا (ESCWA 2010) إلى وجود علاقة إيجابية بين مؤشرات التنمية التجارية المختلفة والأمن الغذائي، وقد وضحت ذلك عن طريق شكل توضيحي (ESCWA 2010, figure 20) يرسم مؤشر الجوع العالمي كمعبِّر عن الأمن الغذائي في مقابل مؤشر أداء الخدمات اللوجستية ليوضح هذه العلاقة. والشكل التوضيحي يبين أن هناك علاقة واضحة بينهما؛ فكلما كان مؤشر أداء الخدمات اللوجستية مرتفعا، انخفض مؤشر الجوع العالمي. وهذا يشير إلى إمكانية تحقيق تكامل تجاري أفضل، خاصة في أسواق الغذاء العالمية، مع تحسين الخدمات اللوجستية المحلية لتعزيز الأمن الغذائي في المنطقة.

وقد لاقت وجهة النقاش سالف الذكر صدى عند لمبياتّي وزملائه (Lampietti et al. 2012)، حيث درسوا سلسلة إمدادات القمح (Wheat Import Supply Chain (WISC في 10 دول عربية هي: البحرين ومصر والأردن ولبنان والمغرب وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية وتونس واليمن؛ وقارنوا تلك الأرقام بتلك الخاصة ببلدان مرجعية كهولندا، وكوريا الجنوبية. وتغطي سلسلةُ إمدادات القمح سلسلةَ الإمدادات من التفريغ في الميناء إلى التخزين في مطاحن الدقيق؛ والتي تتمثل في: التفريغ في الميناء، والنقل إلى الصومعة الداخلية، والتخزين في الصومعة الداخلية، منفذ النقل إلى مطاحن الدقيق، وتخزين المواد السائبة في مطاحن الدقيق. قيست الكفاءة اللوجستية باستخدام مقياسين: التكلفة والوقت. وقد وجدوا أن متوسط تكاليف سلسلة إمدادات القمح في العام 2009 للدول العربية العشر بلغ 40 دولارا أمريكيا لكل طن من القمح (36 في المائة على الإدارة، و29 في المائة على لوجستيات الموانئ، و22 في المائة على النقل الداخلي، و12 في المائة على التخزين) وهو ما يصل إلى أربعة أضعاف نظيره في هولندا، مع أعلى التكاليف المسجلة في مصر، تليها الأردن واليمن وقطر.

وقد وُجِد أن الاختناقات في الموانئ تعمل على زيادة التكاليف في سلسة إمدادات القمح بدرجة كبيرة، خاصة في المملكة العربية السعودية وتونس ومصر؛ في حين كانت تكاليف النقل الداخلي المرتفعة عنصرا كبيرا من تكاليف السلسة في كل من اليمن بواقع 51 في المائة، والأردن بنسبة 42 في المائة، ومصر بنسبة 21 في المائة. وحيث إن معظم البلدان العربية ستواصل الاعتماد بشدة على واردات الحبوب، فهناك مجال واسع لتخفيض تكلفة الأغذية المستوردة من خلال الاستثمار

في البنية التحتية لتخزين ونقل الأغذية، وبصفة عامة تحسين إدارة ولوجستيات الواردات الغذائية. ويقدّر لامبياتّي وزملاؤه أن الدول العربية تستورد نحو 40 مليون طن من القمح سنويا بحيث تكلف - بمتوسطها البالغ 40 دولارا أمريكيا للطن الواحد من تكاليف سلسلة إمدادات القمح - 1.6 مليار دولار. ومن الجدير بالذكر أن توفير 10 في المائة فقط من تكاليف سلسلة الإمدادات هذه يمكن أن يمكّن من شراء احتياطيات استراتيجية لمدة شهر واحد.

أظهرت دراسات أخرى (ESCWA 2010)، في ضوء استيراد الغذاء من الأسواق الأولية إلى الثانوية، وخاصة الحبوب، أن تكاليف النقل المحلي في البلد المستورد عالية بشكل خاص مقارنة بتكلفة النقل الدولي. ويعد هذا صحيحا بشكل خاص في العالم العربي؛ حيث تتم معظم عمليات النقل المحلية عن طريق البر بدلا من السكك الحديد. وقد أشارت الإسكوا إلى أن هذا يمثل تكلفة كبيرة في البلدان المتأثرة بالصراع في المنطقة مثل فلسطين والسودان، حيث تضيف الطرق السيئة والمسائل الأمنية تكاليف النقل المحلي.

وفي سياق ضعف الأداء لكل من الخدمات اللوجستية وسلسلة الإمدادات، فمن المقلق أن المنطقة العربية هي المنطقة الوحيدة التي انخفض فيها الإنفاق العام على البنية التحتية في النقل والاتصالات، بشكل طفيف في السنوات الأخيرة (وإن كان ذلك مرتفعا نسبيا مقارنة بالمناطق الأخرى). ويُعد الانخفاض في الإنفاق على البنية التحتية مرتفعا بشكل خاص في تلك البلدان التي صنفها برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2012) على أنها بلدان مستوردة للنفط وتواجه تحديات كبيرة تتعلق بالأمن الغذائي، حيث انخفض الإنفاق بنسبة 2.6 في المائة للفرد في السنة بين العامين 2000 و2007 (Breisinger et al. 2012, table 5). وكان هذا الانخفاض كبيرا في المغرب؛ حيث وصل إلى نسبة 20.3 في المائة.

بالإضافة إلى خفض تكاليف الخدمات اللوجستية لاستيراد الغذاء - وخصوصا الحبوب - من الممكن أن تخفض الدول العربية تكلفة الشراء الفعلية للأغذية المستوردة. ونظرا إلى أن المنطقة العربية هي أكبر مستورد للحبوب في العالم، فإن هناك مجالا كبيرا في العديد من البلدان لتحسين عملية الشراء من أجل خفض السعر الذي تدفعه مقابل وارداتها والحد من المخاطر، حيث لاتزال العديد من

البلدان تستخدم أنظمة قديمة يمكن تحسينها من خلال المناقصات الإلكترونية، وأنظمة العطاءات، وتوفير الائتمان، فضلا عن الأشكال المختلفة لتخفيف مخاطر المعاملات المالية (World Bank 2009a, p. 43).

وقد بدأت بعض الدول العربية، مثل المملكة العربية السعودية، بتكوين «روابط للحبوب» مع كبار المصدرين مثل الولايات المتحدة ودول أمريكا اللاتينية عبر العلاقات الدبلوماسية (Tetreault et al. 2014). وتحقق الإمارات العربية المتحدة في إمكانية توقيع اتفاقيات تجارية طويلة الأجل مع دول أخرى لضمان إمدادات السلع الغذائية إلى أسواق الإمارات مقابل عقود نفط طويلة الأجل مع شركات النفط الإماراتية، مما يضمن بدوره إمدادات النفط الإماراتي لهذه الدول. وتتمثل إحدى الطرق في الشراكة مع الشركات متعددة الجنسيات التي لديها خبرة وشبكة من الشركاء التجاريين. وبموجب برنامج قطر الوطني للأمن الغذائي، تستثمر قطر في المحافظ الاستثمارية في كبرى الشركات المنتجة للغذاء، وتشجع هذه الشركات على تحديد مقر الشركة في قطر، وبناء علاقات دبلوماسية أوثق مع البلدان المصدرة للحبوب (ibid).

يمكن للبلدان التي تعتمد بشكل كبير على واردات الأغذية، وخصوصا الحبوب، أن تخفف من حدة الصدمات في الأسعار والعرض في الأسواق الدولية من خلال الاحتفاظ باحتياطي استراتيجي من الحبوب يمكن استخدامه لكل من المساعدات الطارئة أثناء حدوث صدمة أو بوصفه حاجزا لتثبيت الأسعار. وبعد أزمة أسعار الغذاء 2007-2008 بدأت العديد من البلدان في العالم العربي في تطوير أو توسيع الاحتياطي الغذائي الاستراتيجي. على سبيل المثال، بدأت المملكة العربية السعودية بناء نظام جديد في العام 2009، وبحلول ديسمبر من ذلك العام أعلن وزير الاقتصاد الإماراتي عن خطط لتطوير مخزون من الغذاء لمدة ثلاثة أشهر. واستجابة لأزمة الغذاء العالمية؛ أعلنت الحكومة الأردنية أنها ستزيد الاحتياطي الاستراتيجي للقمح في البلاد فوق المستوى الحالي، والذي يتكون من إمدادات ستة أشهر. كانت صوامع الحبوب متوافرة في ثلاثة مواقع منفصلة منذ أواخر السبعينيات، وزادت قدرتها تدريجيا إلى ما مجموعه نحو 450 ألف طن. وبالإضافة إلى خطط لزيادة سعة الصوامع، قرر مجلس الوزراء وقف إجراءات الخصخصة لكل من شركة صوامع الأردن وشركة مطاحن الجويدة.

ويمكن للبلدان العربية استخدام الأدوات المالية بديلا لاحتياطيات الحبوب المادية المكلفة لإنشاء مخزونات افتراضية للغذاء، أي باستخدام العقود الآجلة، والعقود المستقبلية، والخيارات، والمقايضات. وتستعرض الإسكوا (ESCWA 2010, box 5) هذه الأدوات المختلفة، مثلها مثل البنك الدولي (World Bank 2009a, pp. 46-8). وبطبيعة الحال فإن الاحتياطيات الغذائية الافتراضية تتجنب التكاليف المرتبطة بالمخزونات المادية من الأغذية سريعة التلف.

المنهج الإقليمي للأمن الغذائي

أوصى فريق عمل كبار المسؤولين المعنيين بالأزمة العالمية للغذاء التابع للأمم المتحدة أن تحتفظ البلدان باحتياطيات غذائية للمساعدة في استقرار الأسعار المحلية، بل الأفضل الاحتفاظ بمخزونات إقليمية أو وضع اتفاقات لاحتياطي الأغذية. وقد رأت الإسكوا (ESCWA 2010, pp. 91-2) أن تكون بورسعيد في مصر أو العقبة في الأردن مواقع لاحتياطي غذائي إقليمي.

لا تتعلق المسألة فقط باحتياطيات الحبوب الاستراتيجية، بل هناك مزيد من التعاون الإقليمي في العالم العربي. وبما أن البلدان العربية بالإضافة إلى تركيا وإيران وإسرائيل هي أكبر مجموعة مستوردة للحبوب، وتستورد نحو ثلث الحبوب المتداولة عالميا، فهناك إمكانية لتحقيق وفورات الحجم من خلال عمليات الشراء من جانب الدول التي تعمل كمجموعة، ويمكن للبلدان العربية عند العمل كمجموعة واحدة فعل المزيد لرصد الطلب والعرض العالمي والإقليمي على الحبوب من أجل التنبؤ بصدمات الأسعار أكثر مما يمكن أن تفعله منفردة. ترتبط هذه الفكرة بالحاجة إلى متابعة أفضل للاحتياجات والعرض الوطني للغذاء في البلدان العربية. وترى جامعة الدول العربية إنشاء نظام إقليمي للأمن الغذائي والإنذار المبكر للمساعدة في التنبؤ بكمية ومكان أي مساعدة مطلوبة، ويمكن أن يعمل ذلك مع المؤسسات الراسخة التي ترصد بالفعل الإمدادات الغذائية مثل منظمة الأغذية والزراعة. أما بالنسبة إلى دول شمال أفريقيا فإن اتحاد المغرب العربي (الذي تأسس في العام 1989 والذي أصبح ملتزما الآن بإدخال منطقة تجارة حرة، وإنشاء اتحاد جمركي، وسوق مشتركة، ومجتمع اقتصادي) هو الهيئة الإقليمية البارزة التي يمكن من

خلالها تحقيق مبادرات الأمن الغذائي.

وقد أكدت الإسكوا (ESCWA 2010, p.3) أهمية اتباع منهج إقليمي للأمن الغذائي من خلال التعاون الإقليمي لثلاثة أسباب:

(أ) ليس لدى البلدان والأقاليم المتضررة من النزاعات الحيز المالي والقدرات الإدارية العامة اللازمة لتمويل برامج الأمن الغذائي والأخذ بها.

(ب) القيود السياسية السائدة تحول دون التغلب بسهولة على الانشقاقات القائمة بين النخب الحاكمة والمحرومين داخل المجتمع.

(ج) تكون الفوائد المحتملة من الاستثمار في تحسين الأمن الغذائي أكبر عندما تستفيد من التعاون الإقليمي، نظرا إلى أن العديد من التهديدات للأمن الغذائي تحمل بعدا إقليميا، وبالتالي فإنها كذلك تتطلب حلا إقليميا.

وعلى الرغم من ذلك فإن المنطقة العربية لديها واحد من أدنى مستويات التكامل الإقليمي في العالم، ويرجع ذلك جزئيا إلى النزاعات، وإلى انخفاض مستويات الاستثمار الإقليمي وبناء المؤسسات. وترى الإسكوا ضرورة الأخذ ببرامج تنموية تتجاوز الحدود الإقليمية، وأن تُموَّل إقليميا من أجل مشروعات التحديث الزراعي والتكامل التجاري والسياسات المالية الجديدة.

ووفقا لما ذكرته الإسكوا فإن التصدي للأمن الغذائي يُبشِّر بعوائد سياسية واقتصادية إقليمية لا مثيل لها في المجالات الاجتماعية والاقتصادية الأخرى، لأن الأمن الغذائي يمثل منفعة عامة أساسية لا يمكن تحقيق التنمية البشرية والاجتماعية والاقتصادية من دونها. بالإضافة إلى ذلك، يرتبط الأمن الغذائي ارتباطا وثيقا بالقضايا الإقليمية المُلحَّة الأخرى مثل تغير المناخ، وإدارة الموارد المائية المشتركة والنادرة، والإمكانات الزراعية غير المستغلة، والحاجة إلى التخفيف من حدة النزاعات[2].

ويدرك العالم العربي الحاجة إلى معالجة الأمن الغذائي على المستوى الإقليمي؛ كما يتضح من إعلان الرياض للمنظمة العربية للتنمية الزراعية لتعزيز التعاون لمواجهة الأزمة العالمية للغذاء. ويقر الإعلان بالحاجة إلى تكامل تجاري إقليمي أكبر، ومشاريع استثمارية إقليمية، وتعزيز التجارة داخل المنطقة في المنتجات الزراعية، وإعداد خريطة طريق لسياسات زراعية عربية مشتركة. وبالإضافة إلى ذلك، دعت جامعة الدول العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى إنشاء نظام فعال لرصد

الأمن الغذائي الإقليمي من خلال التعاون مع منظمة الأغذية والزراعة والاستفادة الفعلية من نظام الإنذار المبكر عالمي المنشأ.

وفي أوج أزمة الغذاء العالمية في يوليو 2008 قدرت جامعة الدول العربية والبرنامج الإنمائي أن ما يقرب من 21 مليون نسمة في العالم العربي كانوا يتلقون بالفعل المساعدات الغذائية في السودان والصومال والعراق وموريتانيا، وأن هناك 6-8 ملايين آخرين بحاجة إلى الإغاثة.

وقد دعت جامعة الدول العربية ترتيبا على ذلك إلى إنشاء صندوق عربي للأمن الغذائي لتمويل وزيادة المساعدات الغذائية بتكلفة تقدر بـ 770 مليون دولار للعام 2008 (ESCWA 2010, p. 56). كما أظهرت الدراسة الإمبيريقية التي أجراها دي روزا (DeRosa 1995) أن المزيد من التجارة الإقليمية البينية في الأغذية الأساسية (الحبوب واللحوم ومنتجات الألبان) من شأنها أن تقلل من عدم استقرار الإمدادات الغذائية التي تواجهها بلدان المنطقة وبالتالي تعزيز الأمن الغذائي. وبناء على ذلك، يدعو دي روزا إلى تحرير التجارة الإقليمية عن طريق إزالة الحواجز التي تحول دون التجارة داخل المنطقة في الأغذية الأساسية.

كما ذكرت الإسكوا (ESCWA 2010) أن هناك إمكانية لتوسيع التجارة البينية داخل المنتجات الزراعية باعتبار ذلك جزءا من استراتيجية إقليمية للأمن الغذائي، حيث إن التجارة البينية في الصادرات الزراعية مرتفعة بالفعل، وتذهب 41 في المائة من جميع صادرات بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى بلدان أخرى في المنطقة، وذلك في العام 2005 (Breisinger et al. 2010, figure 8)[(3)] وهذه التجارة تتأثر بالظروف البيئية الزراعية المختلفة بين الدول العربية، فعلى سبيل المثال تصدر الأردن الفاكهة والخضراوات بصورة تقليدية إلى العراق مقابل النفط وكذلك إلى دول مجلس التعاون الخليجي. كما تُعد فلسطين واليمن والسودان مصدّرين كبيرين للمنتجات الزراعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومع ذلك وجد دينيس (Dennis 2006) أن التجارة داخل المنطقة أعاقتها الإجراءات الجمركية المُرهِقة، والبنية التحتية السيئة، واللوائح التي تعوق خدمات النقل الفعالة (مثل: القيود المفروضة على ناقلات البضائع الأجنبية والخاصة، واللوائح التي تمنع نقل الشحنات، والرسوم والضرائب المختلفة). وقد قُدِّرت تكلفة التأخير

وعدم التيقن فيما يتعلق بالتخليص الجمركي بما يعادل نسبة 10 في المائة من قيمة السلع المتداولة. كما أن التجارة البينية في المنتجات الزراعية تثبطها التعريفات الجمركية وشبه الجمركية الزراعية المعقدة، بما في ذلك الرسوم الجمركية، وضرائب الأختام، وضرائب المبيعات، والضرائب على الإحصاءات، والقيود الكمية.

بشكل أعم، إذا كان تصدير المنتجات الزراعية مثل الفاكهة والخضراوات ومحاصيل الأشجار جزءا من استراتيجية الأمن الغذائي القائمة في المنطقة، كما تدعو إليه العديد من المنظمات الدولية، فهناك حاجة ملحة إلى أن تضمن هذه المنظمات نفسها بضمان تكافؤ الفرص للمصدرين العرب. وفي العام 2004 ذهبت 29 في المائة من الصادرات الزراعية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى الاتحاد الأوروبي (Breisinger et al. 2010, figure 8)، ومع ذلك تواصل بلدان الاتحاد الأوروبي حماية منتجيها، ووضع العديد من العراقيل أمام الاستيراد، مثل: اشتراطات الجودة ومواصفات المنتجات الأخرى. وفي الوقت الحالي تستبعد اتفاقيات الاتحاد الأوروبي - المتوسطي، التي وُقِّعت مع عدد من الدول العربية في إطار الشراكة الأوروبية للبحر الأبيض المتوسط، إلى حد كبير تحرير التجارة الزراعية.

إنتاج الغذاء المحلي وتحسين الإنتاجية الزراعية

الإمكانات الزراعية للدول العربية

لقد أظهرنا أن إحدى الاستجابات للأزمة العالمية للغذاء كانت بالتأكيد المتجدد على الإنتاج الغذائي المحلي. وأعادت بلدان المنطقة التركيز على قطاعها الزراعي استجابة للأزمة التي شددت على مفهوم السيادة الغذائية والدور الذي يمكن أن تؤديه الزراعة المحلية. وقد عُرضت الدراسات القطرية (لكل من: سورية، والأردن، وتونس، ولبنان، والمغرب، واليمن، وموريتانيا، والسودان، ومصر) في ورشة عمل الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الإقليمية للشبكة الزراعية في القاهرة في الفترة من 2-4 يونيو 2008 من جانب صانعي السياسات الوطنيين، وكانت جميع التوصيات الرئيسية للسياسات هي زيادة الدعم للزراعة، مع التركيز بشكل خاص على الحبوب في حالة الأردن، والسلع الغذائية في حالة تونس، والقمح في حالة المغرب، والشعير والذرة في حالة مصر. حتى بلدان مثل قطر، التي يُعد أكثر من 95 في المائة من

مساحتها أرضا صحراوية، ويُصنَّف أقل من 5 في المائة على أنها أرض صالحة للزراعة، بدأت في تبني استراتيجية للأمن الغذائي تنطوي على السعي نحو تحقيق اكتفاء ذاتي أكبر من الغذاء عن طريق تحلية المياه بالطاقة الشمسية لأغراض الري وحماية الزراعة المحلية (Shah 2010).

وقد عبرت بعض الدول العربية عن رغبتها في تعزيز الإنتاج الغذائي المحلي عن طريق إدخال تدابير قصيرة الأجل استجابة لأزمة الغذاء العالمية التي حدثت في العامين 2007 و2008. وكانت هذه التدابير قصيرة المدى موجهة إلى المنتجين الزراعيين، مثل زيادة الأسعار الأرضية للناتج الزراعي لتتماشى مع الأسعار العالمية، مع التركيز على القمح في دول مثل مصر والأردن وسورية. وتقديم دعم المدخلات على الأسمدة والوقود والبذور؛ وإعادة جدولة مدفوعات القروض وتقديم اعتمادات الطوارئ.

بيد أن هيدي وفان (Headey and Fan 2010) أشارا إلى أن انخفاض الإنتاجية الزراعية العالمية للحبوب الرئيسية لا يشكل التهديد الرئيسي للإنتاج العالمي للغذاء والأمن الغذائي؛ بل إن الاختلال الإقليمي طويل الأجل في إنتاج الحبوب هو المشكلة الأهم التي تواجه الأمن الغذائي العالمي، إذ إن أجزاءً كبيرة من العالم النامي، وتحديدا في أفريقيا جنوب الصحراء والعالم العربي، تعتمد بشكل كبير على واردات الحبوب من بقية أجزاء العالم. ومن ثم فإن هناك حاجة إلى دعم الإنتاج الغذائي في هذه البلدان التي تواجه تحديات زراعية والتي تعاني قصور الأمن الغذائي. ويلاحظ هيدي وفان Headey and Fan أن ثمة اهتماما وتركيزا حديثا للمساعدات الخارجية على الزراعة، بعد عدة عقود قُلِّل فيها من أهمية القطاع الزراعي وأُهمِل من قبل المانحين (Bezemer and Headey 2008; World Bank 2008a; Overseas Development Institute 2012) [(4)] في أعقاب أزمة الغذاء في الفترة 2007-2008 التزمت الجهات المانحة بأكثر من 12 مليار دولار من المساعدات للأمن الغذائي والزراعة، ويقول هيدي وفان (Headey and Fan 2010, P. 101) إن التركيز ينبغي ألا يكون على الإصلاحات السريعة مثل دعم المدخلات المكلفة ماليا ولكن على منظور طويل الأجل يشمل البحث والتنمية وإنشاء وصيانة البنى التحتية.

يمكن أن يسهم تحسين الإنتاجية الزراعية (ليس فقط في إنتاج المحاصيل الغذائية) في العالم العربي في تحقيق الأمن الغذائي بطرق مختلفة: فبإمكانه أن يزيد من القوة الشرائية لفقراء الريف من خلال زيادة الدخل الناجم عن زيادة الإنتاجية، مما يُمكّنهم من شراء الغذاء؛ كما يمكن أن تزيد عوائد النقد الأجنبي من خلال زيادة الصادرات الزراعية من المحاصيل التي تتمتع فيها البلدان العربية بميزة نسبية، وبالتالي توفير النقد الأجنبي لشراء الواردات الغذائية؛ كما يمكن زيادة الإنتاج المحلي للغذاء ومن ثم تقليل الحاجة إلى الواردات.

ومن حيث الأمن الغذائي الفردي، يمكن أن يؤدي الارتقاء بالنمو الزراعي إلى الحد من الجوع وسوء التغذية، وتحسين التغذية من خلال تحسين إمكانية الوصول إلى الغذاء بطرق مختلفة؛ فهو يسمح للناس بإنتاج المزيد من الغذاء للاستهلاك الخاص؛ كما أنه يرفع من دخل المزارعين ويمكنهم من شراء المزيد من الأغذية الأفضل. إنه يقلل من أسعار الغذاء ويزيد من الدخول غير الزراعية للريفيين عن طريق خلق قطاع زراعي أكثر ازدهارا.

كما يمكن أن يسهم تعزيز إنتاج المحاصيل الغذائية في الدول العربية، بالإضافة إلى مساعدة الأمن الغذائي في المنطقة، في بعض الحالات، في تحقيق الأمن الغذائي العالمي. وقد جادل فريتشل (Fritschel 2011) بأنه على سبيل المثال عندما ضرب الجفاف أستراليا وأوكرانيا في العام 2006، أتيحت صادرات القمح الكبيرة من تونس أو صادرات الأرز من دول مثل مصر، فكان هناك ضغط أقل على نظام الغذاء العالمي.

إن العالم العربي ليس متجانسا، ومدى إحياء الزراعة المحلية فيه وعلى وجه التحديد إنتاج الغذاء المحلي، أمر ضروري، ولا بد أن يختلف من بلد إلى آخر. ومن الواضح أن دول الخليج، التي تعتمد بشدة على الواردات الغذائية، لديها عدد قليل من السكان الريفيين، وثروة نفطية وافرة، وفوائض مالية يمكن من خلالها دفع ثمن الواردات الغذائية حتى عندما تكون الأسعار العالمية مرتفعة؛ ولديها مناخ صحراوي غير ملائم للزراعة؛ لذلك فإنها قد تختار عدم التركيز على الزراعة المحلية. وبعد أن صار ذلك معلوما؛ قررت قطر - التي لم تكن قلقة بشأن الأسعار العالمية للغذاء، بل من قيود العرض الناجمة عن حظر التصدير - العمل على خطة إنتاج محلية

طموحة ومكلفة تتضمن بناء محطات لتحلية المياه وتطوير الزراعة القائمة على نظم الري.

ومن المرجح لدول عربية أخرى، مثل اليمن وسورية والمغرب وتونس والجزائر ومصر والعراق، والتي تفتقر إلى الثروة النفطية ذاتها التي تتمتع بها دول الخليج، وتوجد بها أعداد أكبر من سكان الريف، وتعاني المزيد من الفقر الريفي، فضلا عن توافر إمكانات زراعية أكبر، أن تركز بشكل أكبر على إحياء نظام الغذاء المحلي بوصفه طريقا إلى السيادة الغذائية. كما يتسم القطاع الزراعي بأهمية خاصة بوصفه نسبة من الناتج المحلي الإجمالي في سورية والسودان ومصر وتونس والمغرب والأردن.

ويشير برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2010) إلى أن مجموعة البلدان التي تواجه تحديات تتعلق بالأمن الغذائي (الجدول 6-2 في الفصل الثاني)، يعيش نصف سكانها في المناطق الريفية، وكان معدل النمو للقطاع الزراعي بنسبة 3.2 في المائة بين العامين 2000 و2004، مما أسهم إسهاما مهما في الأمن الغذائي في هذه الدول. بيد أنه على الرغم من النمو الذي شهده القطاع الزراعي في المنطقة العربية في العقدين الماضيين، فإن ذلك كان مدفوعا إلى حد كبير بنمو الإنتاجية في مصر والسودان، وكان النمو في تلك البلدان مدفوعا بدوره بالعمالة مرتفعة الإنتاجية، أي تخفيض عدد العمال للهكتار الواحد، وزيادة الأسمدة والآلات وزراعة البذور المحسنة. بالإضافة إلى ذلك، ففي مجموعة البلدان التي تواجه تحديات الأمن الغذائي التي تناولها برايسنغر وزملاؤه، يظل الاستثمار في الزراعة آخذا في التقلص.

وعلى الرغم من هذه الاختلافات بين الدول في العالم العربي ككل، فإن هناك نطاقا محدودا لزيادة الإنتاج الزراعي - بما في ذلك إنتاج المحاصيل الغذائية - على نطاق واسع، وذلك عن طريق زيادة استخدام المدخلات مثل الأرض والمياه، لأن الموارد مثل الأرض والمياه شحيحة بالفعل؛ فالمناخ القاسي، والتصحر، واستنزاف الموارد الطبيعية، وندرة المياه، واستمرار الجفاف، كلها تحديات تواجه إنتاج الغذاء في المنطقة. والواقع أن القطاع الزراعي في بعض البلدان يقترب من حدوده الإيكولوجية أو ربما تجاوزها. فعلى سبيل المثال، يعد معدل استخدام الأسمدة للهكتار في الأردن وفلسطين من بين أعلى المعدلات في العالم؛ مما سبّب تركيز النترات

في طبقات المياه الجوفية (Brooks 2000)، في حين أن استخراج المياه الجوفية لأغراض الري أدى إلى مشكلات ملوحة حادة في فلسطين وعمان. حيث جرى التخلي عن الأراضي الزراعية وأصبحت الملوحة الآن تمثل مشكلة في المناطق الخصبة في العراق ومصر. ويبين الجدول (2-7) أن الأراضي الزراعية المتاحة للفرد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في العام 2009 لم تبلغ سوى 0.1466 هكتار للفرد؛ حيث إن ثلث هذه الأراضي تُروى بالفعل. ونسبة المساحة المروية في منطقة الشرق الأوسط تعادل ثمانية أضعاف نظيرتها في أفريقيا جنوب الصحراء.

وهناك مدى محدود للدول العربية لزيادة الإنتاج الزراعي عن طريق توسيع المساحة المزروعة لتلبية الطلب المتزايد على الغذاء، باستثناء السودان. ووفقا للبنك الدولي (World Bank 2009a)، تجاوز التوسع في الأراضي الصالحة للزراعة في الدول العربية في القرن العشرين المعدل العالمي، لكنه تباطأ بشكل كبير في التسعينيات بسبب التحضر السريع والتنافس على مورد الأرض. إن آفاق التوسع المستقبلي محدودة بسبب الافتقار إلى الأراضي المناسبة والنمو السكاني السريع. وبحلول العام 2050 يقدر نصيب الفرد من الأراضي الصالحة للزراعة بنحو 0.12 هكتار، وهو انخفاض بنسبة 60 في المائة تقريبا من 0.3 هكتار في التسعينيات (FAO 2008a).

يُمثل تفتت(*) الأراضي الزراعية (Land Fragmentation) أيضا مشكلة في المنطقة، حيث إن الأرض تميل إلى التجزؤ من جيل إلى جيل، مما يؤدي إلى قطع أصغر في المساحة. على سبيل المثال، خلصت دراسة أجرتها المديرية العامة للإنتاج الزراعي في تونس (CNEA 2005) إلى أن تفتت الأراضي كان أحد القيود الرئيسة على إنتاج الحبوب، وأن تجزئة الأراضي في تزايد - بالنسبة إلى تونس، كانت نسبة 73 في المائة من حيازات الأراضي أقل من 10 هكتارات في العام 2006 مقابل 64 في المائة في العام 1976 (World Bank 2006a)، وفي المغرب كان 70 في المائة من حيازات الأراضي أقل من 5 هكتارات (African Development Bank 2012, p. 6).

(*) جدير بالذكر أن المؤلفة لا تميز بين تفتت الأراضي وصغر مساحتها، والمنطقة العربية تعاني مشكلة مزدوجة تتمثل في صغر الحيازات الزراعية وتفتتها، والتفتت يعني أن تتوزع حيازة الأرض الواحدة إلى عدة أجزاء متباعدة. [المترجم].

الجدول (2 – 7): المساحة الزراعية والري واستخدام الأسمدة للعام 2009

البلد	أرض صالحة للزراعة (هكتار/ الفرد)	استهلاك الأسمدة (كجم/ هكتار)	الأراضي الزراعية المروية (من إجمالي الأرض الزراعية %)
الجزائر	0.2175	8.58	2.07
جيبوتي	0.0012		
جمهورية مصر العربية	0.0337	696.59	
العراق	0.1325	43.80	
الأردن	0.0258	338.58	9.54
لبنان	0.0295	160.66	
ليبيا	0.2846	27.27	
المغرب	0.2572	53.81	4.39
عمان	0.0114	724.10	
الضفة الغربية وغزة	0.0231		4.85
المملكة العربية السعودية	0.1276	78.51	
سورية	0.2393	87.99	9.76
تونس	0.2745	34.38	4.01
البحرين	0.0011	2,392.00	
الكويت	0.0044	1,296.36	
قطر	0.0100	300.00	
الإمارات العربية المتحدة	0.0083	341.56	
اليمن	0.0550	14.63	
العالم	0.2071	119.06	
أفريقيا جنوب الصحراء	0.2515	12.32	
أمريكا اللاتينية والكاريبي	0.2814	112.47	
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	0.1466	94.12	
شرق آسيا والمحيط الهادئ	0.1074	289.50	

المصدر: FAO 2005 and World Bank, World Databank (http://databank.worldbank.org/data/ home.aspx).

على الرغم من أن التوسع في ري الأراضي يُمثِّل إحدى طرق زيادة الإنتاج الزراعي والإنتاجية في المنطقة، فإن فرصة ذلك محدودة. وتشكل الأراضي المنزرعة حاليا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تُروى نحو 21 في المائة، ولكن هناك إمكانية لزيادة هذه المساحة إلى 39 في المائة من خلال إضافة 15 مليون هكتار أخرى؛ ومع ذلك، يتركز جزء كبير من هذه الإمكانية في عدد صغير من البلدان، وهي شمال أفريقيا بالإضافة إلى السودان وسورية (Breisinger et al. 2010, table 8). وهناك بعض الإمكانيات المحدودة لزيادة مساحة الأراضي في شمال أفريقيا، باستثناء مصر، حيث إن الأراضي التي يمكن ريها تقل عن 16 في المائة من الأراضي الصالحة للزراعة في بلدان مثل الجزائر والمغرب وتونس وموريتانيا، وفي هذه البلدان تتزايد الأراضي المروية بمتوسط يقل عن 1.5 في المائة سنويا منذ العام 1990 (World Bank 2008a).

بالإضافة إلى ندرة الأراضي الصالحة للزراعة، فإن الندرة المتزايدة للمياه في المنطقة ستشكل عقبة رئيسة أمام الجهود الرامية إلى زيادة الإنتاج الغذائي المحلي. ووفقا للبنك الدولي (World Bank 2008a)، انخفض نصيب الفرد من المياه المتجددة في العالم العربي بنسبة 75 في المائة بين العامين 1950 و2010، ومن المتوقع أن ينخفض مرة أخرى بنسبة 40 في المائة بحلول العام 2050، أو أكثر من ذلك إذا ما أُخذ في الاعتبار تغير المناخ. ويتضح من القيود المائية في العالم العربي؛ أن منطقة الإسكوا هي موطن لما بين 5 إلى 6 في المائة من سكان العالم، لكنها لا تحتوي إلا على 1 إلى 1.4 في المائة من المياه العذبة المتجددة والمتاحة في العالم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عمليات سحب المياه أعلى بكثير في المنطقة من المتوسط العالمي، ومن المتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى خفض هطول الأمطار بنحو 20 في المائة، وتشير الإسكوا، بإجراء عملية حسابية بسيطة (ESCWA 2010, box 1)، إلى أن الأمر يتطلب ليترا واحدا من الماء لإنتاج سُعر حراري واحد من الطعام. وبمعرفة حصة الفرد من السعرات الحرارية اللازمة، وبالنظر إلى الزيادة المتوقعة في عدد السكان، فإن هذا يعني أنه بحلول العام 2050 ستحتاج منطقة الإسكوا إلى 330 مليار متر مكعب من المياه سنويا، في حين أن توافر المياه السطحية حاليا يبلغ نحو 277 مليار متر مكعب سنويا.

تعني ندرة موردي الأرض والمياه أن الدول العربية ستحتاج إلى الاعتماد على الزيادات المكثفة في الإنتاج الزراعي - أي زيادة الإنتاجية من حيث الغلة لكل

وحدة من الأرض والمياه – بدلا من الزيادات الموسعة في الإنتاج الزراعي. وعلى الرغم من أن الإنتاجية الزراعية في العالم العربي في منتصف الثمانينيات بدأت في اللحاق بمناطق نامية أخرى مستوردة للغذاء، فإن هذا يُعزى بشكل كبير إلى تبني أنواع محسنة من القمح والأرز في بلدان مثل سورية ومصر. وفي الآونة الأخيرة كان نمو الإنتاجية متخلفا في معظم المناطق الأخرى، باستثناء إنتاج الفاكهة.

وكما هو مبين في الجدول (3-7)، على الرغم من أن غلة محاصيل الحبوب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الفترة 2006 - 2011 تجاوزت إنتاجية أفريقيا جنوب الصحراء، فإنها لاتزال أقل بكثير من المتوسط العالمي، وأخذت هذه الفجوة في الاتساع منذ العام 1960. ومعظم الدول العربية، باستثناء دول مجلس

الجدول (3 -7): غلة محاصيل الحبوب 1994 - 2011 (كجم/ هكتار)

البلد	1999 - 1994	2005-2000	2011-2006
الجزائر	935.53	1227.35	1421.58
جيبوتي	1861.12	1702.38	1615.07
جمهورية مصر العربية	6472.23	7407.48	7225.02
العراق	791.35	951.95	1544.60
الأردن	1469.48	1441.13	1143.97
لبنان	2067.87	2599.95	2606.43
ليبيا	704.12	606.25	619.63
المغرب	1069.72	1009.95	1340.95
عمان	2855.15	3503.37	7747.62
الضفة الغربية وغزة	1324.67	1972.32	1562.60
المملكة العربية السعودية	3739.87	4192.22	5249.63
سورية	1496.90	1796.62	1523.42
تونس	1158.35	1412.35	1604.20
الكويت	4408.53	2445.70	5576.33
قطر	3378.85	3964.40	5431.75
الإمارات العربية المتحدة	3547.82	3324.18	2847.02
اليمن	1036.98	884.43	1017.20
العالم	2947.91	3173.35	3511.00
أفريقيا جنوب الصحراء	1067.89	1143.55	1299.06
أمريكا اللاتينية والكاريبي	1933.09	2194.84	2407.21
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	2651.28	3073.80	3600.77
شرق آسيا والمحيط الهادئ	4008.23	4120.56	4503.00

المصدر: World Bank; World DataBank (http://databank.worldbank.org/data/home.aspx).

التعاون الخليجي، لديها غلة من الحبوب تقل كثيرا عن متوسط الدول النامية، وفي بعض الحالات تكون المحاصيل أقل من نصف المعدل العالمي. وكما يوضح الجدول، فإن الغلة منخفضة بشكل خاص في الجزائر والأردن وليبيا واليمن والمغرب وفلسطين وموريتانيا.

يبين الجدول (4-7) معدل نمو الغلة لمحاصيل الحبوب. وكما يتبين، فإن العوائد تتغير بدرجة كبيرة وفق كلٍّ من البلد والفترة الزمنية. وخلال الفترة من 2000 إلى 2005، تجاوز معدل نمو العوائد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بمعدل سنوي قدره 4.14 في المائة، المعدل العالمي البالغ 1.49 في المائة. ومع ذلك، في الفترة الأخيرة من 2006 إلى 2011، انخفض متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى حد كبير دون المتوسط العالمي، مع بطء النمو بشكل خاص في مصر ولبنان وليبيا والضفة الغربية وقطاع غزة والإمارات العربية المتحدة.

وبالإضافة إلى إمكانية زيادة المساحة المروية في بعض البلدان، يمكن زيادة استخدام الأسمدة بوصف ذلك طريقة لزيادة الإنتاجية الزراعية. وعلى الرغم من أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تستخدم أكثر من سبعة أضعاف كمية الأسمدة التي تستخدمها أفريقيا جنوب الصحراء، انظر الجدول (2 - 7)، فإنها لاتزال أقل بقليل من المتوسط العالمي؛ فهي تبلغ 94.12 كيلوغرام لكل هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة مقابل المتوسط العالمي البالغ 119.06. واستخدام الأسمدة منخفض بشكل خاص في الجزائر والعراق وليبيا وتونس واليمن والمغرب. وعلى النقيض من ذلك، فإن استخدام الأسمدة شديد الكثافة في مصر ودول مجلس التعاون الخليجي (الجدول 2-7).

وتتبدى إمكانية زيادة الإنتاجية الزراعية في المنطقة العربية بمقارنة الاقتصادات الأكثر تنوعا، ومنطقة الخليج بالمنطقة العربية ككل. وتوضح الإسكوا (ESCWA 2010, table 17) أن المجموعتين السابقتين من البلدان تستخدم أنظمة الري والأسمدة بمعدل فوق المتوسط العالمي. كما أن إنتاجية الحبوب في هاتين المجموعتين الفرعيتين من الدول العربية أعلى بكثير من المتوسط العالمي، مما يشير إلى أن لاستخدام التكنولوجيا إمكاناتٍ كبيرة لتحسين الإنتاجية الزراعية، حتى في مواجهة البيئة الطبيعية القاسية، لاسيما في دول مجلس التعاون الخليجي.

الجدول (4 - 7): متوسط النمو السنوي لغلة محاصيل الحبوب 1994 - 2011 (%)

البلد	2011 - 2006	2000	2005
الجزائر	3.44	12.58	13.04
جيبوتي	6.06	3.49-	1.18
جمهورية مصر العربية	0.50-	0.75	4.16
العراق	6.83	30.00	4.27-
الأردن	7.94	1.57-	29.62
لبنان	1.73	3.11	1.10-
ليبيا	0.27-	0.42-	0.12
المغرب	17.68	30.99	31.25
عمان	64.79	0.27	12.41
الضفة الغربية وغزة	3.41-	6.02	2.55-
المملكة العربية السعودية	2.38	6.29	4.38-
سورية	7.04	14.38	3.90-
تونس	7.90	14.89	11.06
الكويت	32.16	4.14	14.52-
قطر	12.76	1.93-	3.80
الإمارات العربية المتحدة	0.50	19.16-	58.07
اليمن	4.12	1.85	1.02
العالم	2.41	1.49	2.04
أفريقيا جنوب الصحراء	1.88	0.77	1.50
أمريكا اللاتينية والكاريبي	0.33	4.14	0.11-
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	3.58	2.35	2.97
شرق آسيا والمحيط الهادئ	1.73	1.66	1.43

المصدر: World Bank, World DataBank (http://databank.worldbank.org/data/home.aspx)

كما أن البحوث الجارية التي يجريها المركز الدولي للبحوث الزراعية ICARDA في المناطق الجافة أساسية لتعزيز إنتاجية الغذاء في العالم العربي. ويعمل المركز من خلال شبكة من الشراكات مع المؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية، والجامعات، والمنظمات غير الحكومية، والوزارات، ومؤسسات البحوث المتقدمة في العالم متقدم النمو. ويهدف إلى تحسين إنتاجية المحاصيل مثل الشعير، والعدس، والفول، والقمح، والحمص، والمراعي، والمحاصيل العلفية، فضلا على إنتاجية المجترات الصغيرة مثل الأغنام والماعز.

ويهدف المركز أيضا إلى تحسين حماية وتعزيز كلّ من قاعدة الموارد الطبيعية للمياه، والتنوع البيولوجي، وتحسين إدارة المياه في المزارع، وإعادة تأهيل المراعي. وقد حققت المنظمة نجاحا كبيرا بالفعل. فعلى سبيل المثال، طورت أنواعا من

الشعير مقاومة للجفاف وعالية الغلة وذات نوعية قش متفوقة لعلف الماشية. وقد أدى تبني الأصناف المحسّنة في المناطق منخفضة الأمطار في سورية إلى زيادة غلة الشعير بنسبة 20 - 25 في المائة، وكذلك إلى نجاح مماثل في العراق.

وبالمثل، أدت أبحاث الإيكاردا ICARDA (المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة) بخصوص أصناف القمح إلى استنباط أصناف عالية الغلة ومقاومة للإجهاد في عدد من البلدان. وقد تضاعفت العوائد أخيرا في سورية (وبلغت أربعة أمثال ما كانت عليه في السبعينيات) كما حدثت تحسينات كبيرة في العوائد في مصر والسودان وتونس. في سورية نحو 90 في المائة من المساحة الإجمالية للقمح الآن تستخدم الأصناف المحسنة. وقد استفادت دول مثل العراق والأردن ولبنان والمغرب وسورية وتونس واليمن من أصناف العدس المحسنة بالإضافة إلى ممارسات الإنتاج المحسنة مثل تقنيات الحصاد الميكانيكية الجديدة في سورية.

تركز أبحاث الإيكاردا في المناطق البعلية في العالم العربي على حصاد المياه والاستخدام الأمثل للري التكميلي واستدامة مكامن المياه الجوفية. كما تعمل البحوث في المناطق المروية على أن تطور ممارسات إدارة مستوى المزرعة لضمان زيادة الإنتاجية وكفاءة استخدام المياه، بالإضافة إلى البحث عن مصادر المياه غير التقليدية مثل المياه المالحة ومخلفات مياه الصرف الصحي المعالجَة. وتدرس الإيكاردا أيضا التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في سلوك المزارعين؛ وكيف يديرون مواردهم، بما في ذلك قاعدة الموارد الطبيعية، وكيف يتبنون تقنيات جديدة. ويقع مقر الإيكاردا بالقرب من حلب في سورية، حيث يوجد به حقل مساحته 948 هكتارا. بالنظر إلى الانتفاضة السورية التي لاتزال متقدة خلال بداية العام 2013، هناك حاجة ملحة لضمان ألا تضر الحالة السياسية في سورية بالعمل طويل الأمد الذي يقوم به المركز.

ومن أجل تحسين الإنتاجية الزراعية متضمنة إنتاج الحبوب المحلية، تحتاج الدول العربية إلى إعطاء أولوية أكبر للقطاع الزراعي من حيث الإنفاق الحكومي، ونفقات البحث والتطوير. وتزداد الحاجة إلى الإنفاق الحكومي الداعم بسبب انخفاض الكثافة السكانية وضعف البنية التحتية في عديد من المناطق الريفية في العالم العربي. وفي آسيا خلال الثمانينيات والتسعينيات كانت حصة الإنفاق الحكومي

المكرسة للزراعة تتراوح بين 10 و15 في المائة بشكل منتظم مقارنة بأقل من 5 في المائة في معظم البلدان العربية (ESCWA 2010, p. 73). وبحلول العام 2007 كانت حصة الإنفاق العام على الزراعة من جانب البلدان العربية 0.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يعادل تقريبا متوسط البلدان منخفضة الدخل، وأكبر من المتوسط بالنسبة إلى أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

الجدول (5-7): الإنفاق العام على الزراعة

	الإنفاق العام على الزراعة (الناتج المحلي الإجمالي %) 2007	الإنفاق الزراعي/ ق. م في الزراعة 2007	النمو السنوي للإنفاق العام على الزراعة / للفرد 2007-2000	النمو السنوي للإنفاق الزراعي/ ق. م في الزراعة 2007 - 2000
الجزائر	0.7	8.4	2.3-	5.1
اليمن	0.4	3.9	0.3-	4.8
جمهورية مصر العربية	0.8	5.8	6.1-	8.5
الأردن	0.6	20.6	1.8-	11.2
لبنان	0.1	1.2	4.4	0.6-
المغرب	0.6	4.4	2-	5.9
سورية	1.6	8.9	3.7-	4.2
تونس	1.5	14.6	2.5-	4.6
البحرين	0.1	20.5	2.6	0.3
الكويت	0.2	72.9	10.2	5.6-
عمان	0.2	13.6	3.4-	4.4
الدول العربية	0.7	7.1	3.8-	6.3
الدول ذات الدخل المتوسط الأدنى	0.8	7.2	7	3-

ملاحظة: ق. م = القيمة المضافة.

المصدر: Breisinger et al. 2012 tables 4 and 5

وبلغ الإنفاق العام على الزراعة كنسبة مئوية من القيمة المضافة الزراعية 7.1 في المائة بحلول العام 2007، أي ما يعادل تقريبا المستوى عينه في الدول ذات الدخل المتوسط الأدنى والذي يبلغ 7.2 في المائة (الجدول 5 - 4). بيد أن هناك اختلافات كبيرة بين البلدان في المنطقة العربية، وجدير بالذكر أنه تنخفض نسبة الإنفاق العام على الزراعة في اليمن والمغرب ولبنان بصفة خاصة. بالإضافة إلى ذلك، بلغ معدل

النمو السنوي لنصيب الفرد من الإنفاق العام المخصص للزراعة في المنطقة العربية 3.8 في المائة للفترة 2000 - 2007، مع انكماشات كبيره تزيد على 2 في المائة سنويا في الجزائر ومصر والمغرب وتونس وسورية وعمان. وخلال الفترة نفسها زاد نصيب الفرد من الإنفاق العام على الزراعة بمعدل سنوي بلغ 7.0 في المائة بالنسبة إلى البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى (الجدول 5 - 7).

بالإضافة إلى ذلك، تستثمر البلدان العربية 0.66 في المائة فقط من ناتجها المحلي الإجمالي الزراعي في البحث والتطوير في القطاع الزراعي مع زيادة ضئيلة للغاية منذ الثمانينيات. وفي حين أن هذا أعلى بقليل من متوسط البلدان النامية البالغ 0.53 في المائة، فإنه لايزال أقل بكثير من المستوى الموصى به البالغ 2 في المائة (Alston et al. 2000)، وهو ما يثير الدهشة في ضوء العوائد المرتفعة نسبيا للبحث والتطوير في مجال البحوث الزراعية. المنطقة - نحو 36 في المائة (ibid.).

وبالنسبة إلى بلدان شمال أفريقيا التي تتوافر بيانات لها، كان الإنفاق العام على البحث والتطوير في الزراعة كنسبة مئوية من القيمة المضافة الزراعية يُمثل: 0.72 لمصر، و0.99 لموريتانيا، و1.0 للمغرب، و0.7 بالنسبة إلى تونس (World Bank 2008a). وتعمل إحدى المناطق ذات الإمكانات الكبيرة لعائدات البحث والتطوير على تطوير محاصيل مقاومة للجفاف، وهو أمر مهم بشكل خاص لمساعدة صغار المزارعين في المناطق التي تعتمد على مياه الأمطار، مع وجود محصول واحد في كل موسم يخضع للصدمات المناخية (El-Obeidi 2006). وتضيف الآثار الضارة لتغير المناخ، خصوصا على المحاصيل التي تعتمد على مياه الأمطار في المنطقة، أهمية لهذا النوع من الإنفاق على البحث والتطوير.

ولقد حققت المغرب بعض النجاح في هذا المجال (Mrabet 2002, 2008). وأيضا تستثمر مصر حاليا في مشروعات بحثية لتطوير أصناف قمح جديدة ذات إنتاجية أعلى بنسبة 30 في المائة مما هو متاح في الوقت الحالي، مع مقاومة عديد من الضغوط البيئية الرئيسة. ولا تشمل المشروعات تحسين المحاصيل فقط، بل تشمل أيضا مكونات إدارة المحاصيل وبناء القدرات، ويقودها علماء من مركز البحوث الزراعية في مصر، جنبا إلى جنب فريق من الإيكاردا (ICARDA 2009). وبالنظر إلى العوامل الخارجية التي أوجدها البحث والتطوير الزراعي، مثل زيادة

مستوى الأمن الغذائي والتخفيف من آثار تغير المناخ، تتبدى حاجة إلى الاضطلاع بدور نشط في القطاع العام في مجال البحث والتطوير الزراعي.

توصي الإسكوا (ESCWA 2010, p. 81) باتباع منهج إقليمي في البحث والتطوير الزراعي نظرا إلى أن البلدان العربية تشترك في تحديات مماثلة تتمثل في ندرة المياه وتغير المناخ. كما يرى كل من جامعة الدول العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إنشاء صندوق إقليمي مُلزَم بالبحث والتطوير بميزانية طويلة الأجل (League of Arab States and UNDP 2009). إن من شأن مثل هذا النهج الإقليمي أن يقلل من التجزؤ وينتج وفورات الحجم. وبالفعل، تتولى الإيكاردا والمركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة (ACSAD) مناطق إقليمية لدراستها.

سياسات المياه والزراعة

وينبغي استكمال مشروعات البحث والتطوير الزراعي في العالم العربي باتخاذ تدابير لضمان استخدام أكثر فعالية وكفاءة للمياه (World Bank 2005a). ويُعَد إدخال سياسات لتحسين كفاءة استخدام المياه في الزراعة من المجالات الحرجة التي يجب معالجتها في أي برنامج شامل لتعزيز النشاط الزراعي وإنتاج المحاصيل الغذائية في المنطقة - «المزيد من المحاصيل لكل قطرة» - وبعبارة أخرى، التحول من التركيز على إنتاجية الأرض إلى إنتاجية المياه. ويرى كل من حمدي وليوزي (http://resoursces.ciheam.org) أن هذا يتطلب تحركا من سياسات المياه «الخشنة» السابقة التي ركزت على السعي المستمر إلى زيادة إمدادات المياه عبر السدود والخزانات والآبار وقنوات المياه إلى سياسات «ناعمة»، أي تلك السياسات التي تركز على الطلب على المياه وإدارتها وكفاءة استخدامها.

ويستخدم حاليا نحو 85 في المائة من المياه السطحية والمياه الجوفية المستخرجة في المنطقة للري، ومن الضروري تقليل هذا القدر من الاستخدام كي يصبح أكثر كفاءة. ويُعد فقدان المياه الهائل في الري مشكلة رئيسية في المنطقة. وفي الوقت الحاضر، يوجد لدى معظم الدول العربية عدد من الحوافز مثل الحواجز أمام الواردات، وبرامج دعم الأسعار المحلية للمزارعين، والائتمان المدعوم، ودعم الطاقة (Breisinger et al. 2010, table 7) مما يشجع الاستخدام المفرط للمياه في الزراعة

الجدول (6-7): حالة موارد المياه في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

البلد	توافر موارد المياه
العراق، لبنان، سورية، السودان، تركيا، إيران.	موارد المياه متوافرة إلى حد كبير
المغرب، الجزائر، تونس، إسرائيل، مصر.	موارد المياه متوافرة بشكل متوسط
الأردن، ليبيا، دول مجلس التعاون الخليجي، فلسطين.	موارد المياه شحيحة

المصدر: International Land Coalition Land Matrix Database.

المروية. ويمكن أن يساعد تحسين إنتاجية الزراعة المطرية، التي تمثل نحو 60 في المائة من جميع إنتاج الحبوب في المنطقة، على توفير المياه اللازمة للحبوب المروية. بيد أن التصور الأساسي لمعظم الناس في المنطقة هو أن المياه مورد طبيعي حر، وهذا الرأي يؤثر في المواقف السياسية والاجتماعية تجاه سياسة المياه.

وسيؤدي نقص توافر المياه في العالم العربي، وكذا تأثيرات تغير المناخ، مثل حالات الجفاف الأكثر تواترا، وتزايد الطلب على استخدامات المياه الصناعية والمحلية والسياحية، إلى تقليل إنتاجية المحاصيل في المستقبل. ويبلغ نصيب الفرد من المياه على مستوى العالم 7130 مترا مكعبا، أي ما يعادل تقريبا 10 أضعاف نظيره في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والذي يبلغ 757 مترا مكعبا. ونتيجة للنمو السكاني وحده، من المتوقع أن ينخفض توافر المياه إلى 400 متر مكعب في منطقة الشرق الأوسط بحلول العام 2050 (Breisinger et al. 2010, p. 14). ومن المرجح أن أكثر المحاصيل تدهورا هي محاصيل الحبوب؛ لأنها خلال فترة الجفاف لا تستفيد من مياه الري، ولأنها تزرع بشكل رئيسي في المناطق القاحلة حيث تقل فرص الري. يوضح الجدول (6-7) حالة الموارد الطبيعية للمياه في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ويعتقد حمدي Hamdy وليوزي Liuzzi أن القضايا الحرجة الثلاث للمياه في المنطقة هي الكمية والنوعية والمساواة في فرص الوصول إلى المياه، ويدعوان إلى توفير بيانات دقيقة بشأن المياه، والارتقاء بتنسيق السياسات من أجل وضع خطط وطنية للمياه. وتتمثل بعض السبل الممكنة لمعالجة قضية ندرة المياه في: (1) تكنولوجيات مياه جديدة مثل تحلية المياه وإعادة تدوير المياه. (2) أصناف محاصيل جديدة تستخدم المياه بكفاءة أكبر؛ (3) تحسين ممارسات إدارة التربة

للحد من تبخر المياه؛ (4) تخفيض دعم الوقود والمياه، حيث يشجع الدعم على عدم كفاءة استخدام المياه؛ (5) تحسين مؤسسات إدارة المياه، بما في ذلك تثقيف وتعزيز جماعات مستخدمي المياه المحليين.

ويتمثل أحد الأبعاد الأساسية لسياسة المياه بالتحكم في الاستخدام المكثف لاحتياطيات المياه الجوفية الطبيعية غير المتجددة. ووفقا لبنك التنمية الأفريقي (African Development Bank 2011)، فإن الاستخدام المكثف للمياه الجوفية في المنطقة المغربية بسبب النمو السريع للزراعة المروية يعني الآن أن هناك حاجة ملحة إلى إدخال آليات الحكم المحلية والوطنية للسيطرة على استخدام هذا المورد الهش للغاية. وتبلغ نسبة الاستخدام الإجمالي للمياه من المياه الجوفية 78 في المائة في تونس و52 في المائة في الجزائر و14 في المائة في المغرب (African Development Bank 2011, table 1). وقد أدى الإفراط في استخدام المياه الجوفية إلى الإفراط في استغلال التربة وملوحة التربة (وغالبا ما تكون المياه الجوفية مالحة بشكل طبيعي، خاصة في طبقات المياه الجوفية القريبة من الساحل) (Trabelsi et al. 2007).

ويرى بنك التنمية الأفريقي أن هناك حاجة إلى زيادة موارد المياه والحد من عمليات السحب. وقد لاحظ لاماس (Lamas 2008) أن سحب المياه الجوفية في المغرب العربي حدث من خلال ضخ المياه بحفر الآبار الرخيصة على مدى السنوات الستين الماضية، وكانت بمنزلة ثورة «صامتة» منذ أن نفذها المزارعون بشكل غير رسمي خارج نطاق السياسات العامة. وقد أكد سيبيرت وزملاؤه (Siebert et al. 2010) على أن هذا جعل من المغرب العربي إحدى المناطق الرئيسية في العالم للاستخدام المكثف للمياه الجوفية للزراعة.

وبالمثل أصبح الإفراط في ضخ المياه الجوفية مستوطنا في اليمن؛ حيث زادت المساحة المروية بالآبار من 37 ألف هكتار في العام 1970 إلى نحو 50 ألف هكتار بحلول العام 2010. وقد شجعت السياسات الحكومية ذلك من خلال دعم الوقود، والدعم السخي لسعر الفائدة على الاستثمار في الآبار، حيث كانت أسعار الفائدة أقل بخمس إلى ست مرات من سعر السوق، وهي سوق محلية محمية للفاكهة والخضراوات، والإخفاق في السيطرة على إنتاج القات (عقار مخدر)، الذي يستخدم

30-20 في المائة من مياه الري في البلاد. وبالتالي، فإن استخراج المياه يتجاوز الآن إعادة التغذية بالمياه بنحو 400 في المائة (ESCWA 2010, box 1).

بالإضافة إلى الآثار البيئية الضارة، يمكن أن تكون للإفراط في استغلال المياه الجوفية آثار اجتماعية وأمنية سلبية. أصبح صغار المزارعين الذين لديهم قدرة محدودة على حفر آبار مياه أكثر عمقا عرضة للتأثر سلبيا بآثار الاستغلال المفرط للمياه الجوفية، وغالبا ما يضطرون إلى تغيير محاصيلهم إلى محاصيل أقل ربحية، ولكنها أكثر مقاومة للملح مثل الذرة أو القرنبيط أو محاصيل الحبوب البعلية. والبديل الآخر هو الانتقال إلى مناطق جديدة أو تنويع الإنتاج خارج نطاق الزراعة. كما يمكن أن تسهم المياه النادرة في توتر العلاقات بين المزارعين والبدو والرعاة، فضلا عن تصاعد النزاعات القومية بين الدول التي تتشارك في الموارد المائية مثل أنهار النيل والفرات ودجلة، والأنهار في الأردن.

وتُعد إدارة استخدام المياه الجوفية في منطقة بلدان المغرب أمرا عسيرا لأن المستخدمين غير رسميين وغير مسجلين عادة، والمؤسسات الإدارية ضعيفة. وبرامج الإدارة الموجودة بالفعل محدودة للغاية في التغطية. بالإضافة إلى ذلك، فإن الكثير من الأراضي في المغرب العربي يزرعها المزارعون المستأجرون الذين ينتقلون إلى منطقة أخرى بمجرد تدهور المياه (African Development Bank 2011, p. 4). والحقيقة أن الحكومات في تونس وجنوب الجزائر؛ تدعم الاستغلال المفرط لمنظومة المياه الجوفية في الصحراء الشمالية.

وقد أوصى البنك الأفريقي للتنمية (African Development Bank 2011, table 2) بثلاثة أنواع من السياسات للتحكم في استخدام المياه الجوفية: (1) سياسات لزيادة موارد المياه عن طريق إعادة تغذية طبقة المياه الجوفية واستخدام المياه السطحية وغيرها من المياه لأغراض الري؛ (2) سياسات تحفيزية لإدارة الطلب مثل تحسين كفاءة استخدام المياه والتعريفات والتحولات إلى المزيد من المحاصيل ذات الكفاءة في استخدام المياه؛ (3) سياسات التحكم في الطلب مثل تصاريح حفر الآبار والتحكم في الآبار الجديدة.

وتدور حاليا مناقشات في المغرب وتونس والجزائر لضمان إدارة مستدامة للمياه الجوفية في المستقبل، وذلك بأن تُستخدَم – على سبيل المثال – عقود المياه الجوفية

مع مجموعات المستخدمين المحليين. وفي هذه البلدان الثلاثة، يُستكمل ذلك بالتحكم في عمليات حفر الآبار الجديدة مع إصدار التصاريح ومصادرة آلات الحفر غير القانونية. ومع ذلك، فمنذ أحداث الربيع العربي في تونس في يناير 2011؛ بدأ المزارعون يشككون في حق السلطات المحلية في السيطرة على حفر الآبار. ولمعالجة مشكلة التنفيذ هذه، وكذلك قضية المساواة (أصبح المزارعون الذين لديهم المزيد من الأراضي أكثر قدرة على ضمان الحصول على تصاريح)، بدأت تونس حاليا في نقل السيطرة على الآبار إلى جمعيات المزارعين.

وبالإضافة إلى سياسات استخدام المياه، هناك مجالان مهمان آخران يحتاجان من صانعي السياسات إلى أن يأخذوهما بعين الاعتبار في أي مبادرة نحو زيادة الإنتاج الغذائي المحلي وزيادة الإنتاجية الزراعية بشكل عام، هما: أسعار النفط وتغير المناخ. إن التصاعد في أسعار النفط يعني أنه، بالنسبة إلى الدول العربية غير المنتجة للنفط، هناك حاجة إلى تحسين الكفاءة في استخدام المدخلات القائمة على النفط مثل الوقود والأسمدة والمبيدات الحشرية والنقل. وقد ارتفعت تكلفة هذه المدخلات بشكل كبير في السنوات الأخيرة تماشيا مع أسعار النفط، وهي يقوض قدرة العديد من المزارع في المنطقة على الاستمرار.

وعلاوة على ذلك، من المرجح أن يؤثر تغير المناخ في كل من إمكانية زيادة الإنتاج الزراعي والإنتاجية، وكذلك الأمن الغذائي في المنطقة. وتتوقع معظم نماذج تغير المناخ العالمي أن العالم العربي سيشهد انخفاضا في هطول الأمطار خلال هذا القرن (Christensen et al. 2007)، وكذلك ارتفاعا في درجات الحرارة. وهذا من شأنه أن يقلل من طول فترة النمو، ويقلل من غلة المحاصيل والمساحة المزروعة، ويزيد من احتمال فشل المحاصيل على المدى القصير، وسيشجع نمو الأعشاب الضارة وانتشار الآفات؛ ومن حيث التوقعات المستقبلية للإنتاجية الزراعية في المنطقة العربية، يشكل تغير المناخ تحديا كبيرا.

ومن المتوقع أن يكون لتغير المناخ تأثير معاكس في المحاصيل الزراعية العامة في المنطقة، إذ يُتوقع أن تنخفض الغلة المطرية بنسبة 20 في المائة في المنطقة العربية و40 في المائة في الجزائر والمغرب (World Bank 2007). ومن المتوقع خلال هذا القرن أن ترتفع الحرارة في المنطقة العربية ما بين درجتين اثنتين وأربع درجات مئوية،

ومن المتوقع كذلك أن ينخفض معدل سقوط الأمطار، وأن يسبب هذا مجموعة من المشكلات، بما في ذلك زيادة في دورات الجفاف، مما يسبب إنقاصا في المياه العذبة؛ على سبيل المثال، بنسبة 15 في المائة في لبنان و50 في المائة في سورية. كما قدرت «الفاو» انخفاض الإنتاجية الزراعية بـ 15-20 في المائة؛ وزيادة التصحر وتدهور الأراضي، والحد من الأراضي الصالحة للزراعة في مصر والعراق والكويت وقطر والإمارات العربية المتحدة بنسبة 12-15 في المائة؛ وانخفاضا في تدفق نهري الفرات ودجلة بنسبة 30 إلى 50 في المائة، وتقلب النيل بنسبة تتراوح بين 30+ في المائة و - 70 في المائة؛ وانخفاضا محتملا في قدرة محطات التحلية التي تؤثر في معظمها في قطر والمملكة العربية السعودية واليمن. إلى جانب زيادة الكوارث الطبيعية مثل الفيضانات والأعاصير، وغرق المناطق الساحلية والدلتا، مما سيقلل من جودة المياه الجوفية في دول مثل مصر ولبنان وسورية ودول مجلس التعاون الخليجي (ESCWA 2011, p. 56). وبشكل عام يتوقع برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2010, p. 28) أن تغير المناخ لديه القدرة على الحد من الأمن الغذائي في العالم العربي من خلال زيادة السعر العالمي للغذاء، وبالتالي تكلفة الواردات الغذائية.

تحرير التجارة الزراعية

إن أحد الإصلاحات التي غالبا ما تدعو إليها المنظمات الدولية هو تحرير التجارة في السلع الزراعية؛ أي إزالة التعريفات الجمركية وغير الجمركية أمام التجارة. ويميل القطاع الزراعي في العالم العربي - كما ذُكرَ في الفصل الثالث - إلى الحماية بشكل أكبر من القطاع الصناعي، مع الحماية العالية بشكل خاص في تونس والمغرب. ومن المسلّم به عموما أن تحرير التجارة في المنطقة سيؤدي إلى إنتاج أقل من القمح والمزيد من إنتاج الفاكهة والخضراوات (Breisinger et al. 2010, p. 13). ومن هنا، فإن هذه النصائح التي تقدمها المنظمات الدولية التي تتعلق بالسياسات الزراعية قد تخلق التوتر مع الحكومات العربية، حيث يعيد العديد منهم تركيز اهتمامهم على إنتاج الحبوب المحلية استجابة لأزمة الغذاء العالمية بوصف ذلك جزءا من التوجه نحو السيادة الغذائية الكلية.

وتشير معظم الدراسات الإمبيريقية إلى أن تحرير التجارة الزراعية لن يكون في

مصلحة الفقراء، مع احتمال أن تكون التأثيرات في الفقر صغيرة ومختلطة (Minot et al. 2010; Chemingui and Fetini 2006; Chemingui and Thabet 2010; Thomas et al. 2008). ويرجع ذلك إلى أنه على الرغم من أن تحرير التجارة سيؤدي في الغالب إلى ارتفاع الأسعار الزراعية، فإن فقراء الحضر والعديد من فقراء الريف مستهلِكون فقط، في حين أن المنتجين الفقراء غالبا ما يكونون في قطاعات متضررة مثل الحبوب والثروة الحيوانية ولا يمكنهم التحول إلى أنشطة بديلة.

ويشير زريق (Zurayk 2012) كذلك إلى أن تحرير التجارة الزراعية قد حدث جزئيا، وبصورة متحيزة، وتعمل على التمييز ضد صغار المزارعين. في حين يكتسب المزارعون في البلدان الصناعية ميزتهم النسبية بسبب إعانات الدولة، مما مكّنهم - قبل العام 2007 - من تصدير الغذاء الرخيص إلى الدول العربية، ومن ثم تقويض صغار المزارعين في هذه البلدان. تحرير التجارة الزراعية، من خلال اتفاقيات الشراكة الأوروبية على سبيل المثال، مكّن أوروبا من اختراق الأسواق العربية، في حين أن المنتجين العرب لا يستفيدون؛ لأن أسواق التصدير الرئيسية هي دول الخليج، وليست أوروبا. علاوة على ذلك، لا يمكن للمزارعين العرب الصغار التنافس مع الحواجز غير الجمركية التي تفرضها أوروبا مثل معايير الجودة للاتحاد الأوروبي.

الطاقات الكامنة في السودان

تقدم الإسكوا (ESCWA 2010) منظورا متفائلا للغاية عن الإمكانات الزراعية للعالم العربي، لكن هذا يعتمد إلى حد كبير على مراعاة إمكانات السودان. ويرى التقرير أنه إذا أُدخلت الأراضي الصالحة للزراعة غير المستغلة بالمطر (بما في ذلك في السودان) إلى الإنتاج إما غلة الحبوب الإقليمية المرجحة الحالية وإما الغلة الخاصة بكل بلد، فإن ذلك يمكن أن يفي بمتطلبات المنطقة من الحبوب بحيث لا تكون هناك حاجة إلى واردات الحبوب في المنطقة. في الواقع، بدلا من استيراد ما يقارب 50 في المائة من احتياجاتها من الحبوب، ستصبح المنطقة مصدرا صافيا لنحو 10 إلى 35 مليون طن تبعا للغلة. ويعود جزء كبير من هذا التنبؤ إلى وجود كميات هائلة من الأراضي الصالحة للزراعة غير المستخدمة في السودان. ووفقا للإسكوا (ESCWA 2010, table 18)، تبلغ مساحة الأراضي الصالحة

للزراعة في السودان 12.975 مليون هكتار مقارنة بإمكانية تبلغ 86.728 مليون هكتار؛ وهي أكبر مساحة من الأراضي الصالحة للزراعة غير المستخدمة في العالم، والكثير منها مناسب لإنتاج الذرة وفول الصويا.

وإذا كان من الممكن أيضا زيادة غلة الحبوب المنخفضة جدا في السودان، فإن الإنتاج المحتمل للحبوب في العالم العربي سيرتفع أكثر. وترى الإسكوا (ESCWA 2010) أن الصراع الداخلي هو أحد الأسباب وراء عدم استغلال إمكانات السودان الزراعية بشكل كامل. وقد وضّح الفصلان الثالث والسادس أيضا الصعوبات التي تواجه الاستثمار في الزراعة السودانية من منظور تاريخي (الفصل الثالث) وفي سياق المرحلة الحالية من الاستحواذ على الأراضي في الخارج (الفصل السادس).

الزراعة والفقر والأمن الغذائي

وقد ركز جزء كبير من هذا الكتاب على قضايا الأمن الغذائي على مستوى جانب العرض الإجمالي الوطني، أي بالنظر إلى السياسات التي يمكن للدول العربية اتباعها لضمان حصولها على إمدادات كافية من الغذاء لإطعام مواطنيها. ويعتبر الارتقاء بالزراعة المحلية إحدى هذه السياسات. ومع ذلك، يجب أن تضع السياسات الزراعية والريفية في اعتبارها الأبعاد الفردية والأسرية للأمن الغذائي. قد يكون نمو الزراعة على نطاق واسع لإطعام سكان الحضر المتنامي سياسة قابلة للتطبيق على المستوى الكلي، لكنه قد يتجاوز العديد من الأسر الريفية الفقيرة ويؤدي إلى زيادة الفقر في الريف.

إن عدد فقراء الريف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وفقا لخط الفقر البالغ 1.25 دولار أمريكي في اليوم، عدد صغير (5 ملايين)؛ على النقيض من المناطق الأخرى؛ مثل شرق آسيا (218 مليون نسمة)، أفريقيا جنوب الصحراء (229 مليونا)، جنوب آسيا (407 ملايين نسمة)، أمريكا اللاتينية (27 مليونا) (World Bank 2008a). ومن حيث خط الفقر الذي يبلغ دولارين في اليوم، فإن 20 في المائة من السكان العرب (باستثناء دول الخليج) فقراء، ويعيش 76 في المائة من هؤلاء الفقراء في المناطق الريفية. ويعتمد معظم فقراء الريف العرب على الزراعة في جزء من معيشتهم على الأقل.

والفقر الريفي في المنطقة ناجم عن مجموعة من القيود المتعلقة بالموارد الطبيعية والعوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسات والإطار المؤسسي، والتي تتمثل في: انعدام هطول الأمطار، والأراضي الصالحة للزراعة المحدودة والمجزأة، وندرة المياه الشديدة، وهي تتضافر مع عوامل أخرى منها: معدلات الخصوبة المرتفعة، وعدم المساواة بين الجنسين، وانخفاض مستويات التعليم لاسيما بين النساء، وارتفاع معدلات البطالة، خصوصا بين الشباب، بطريقة تسهم في الفقر الريفي. بالإضافة إلى ذلك تعاني المجتمعات الريفية عدم القدرة على الوصول إلى الائتمان والتمويل الأصغر، وأنظمة التسويق الضعيفة والمستغِلة، وعدم كفاية الاستثمار العام والخاص في البنية التحتية كالطرق وإمدادات المياه والرعاية الصحية والتعليم.

بالنسبة إلى البلدان النامية بوجه عام، يعتبر القطاع الزراعي هو القطاع المهم في النمو الاقتصادي العام، وكذا في الحد من الفقر، ومن ثم فإن زيادة الإنتاجية في قطاع الزراعة تؤدي دورا رئيسيا في عملية التنمية (Christiaensen and Demery 2007; Byerlee et al. 2005; Dercon et al. 2006; Diao et al. 2007; Mwambu and Thorbecke 2004; Christiaensen et al. 2011; World Bank 2008a).

وعلى سبيل المثال، وجد كريستيانسن وزملاؤه (Christiaensen et al. 2011) أن النمو في القطاع الزراعي أكثر فاعلية، بقدر يصل إلى 3.2 مرة، من القطاعات غير الزراعية في الحد من أعداد الفقراء عند خط الفقر دولار في اليوم في كل من البلدان منخفضة الدخل، الغنية بالموارد. وتشير التقديرات إلى أن زيادة الغلة الزراعية في أفريقيا بنسبة 10 في المائة ترتبط بانخفاض قدره 7 في المائة في معدل الفقر (World Bank 2008a, cited in Foresight 2011, p. 127). وبالإضافة إلى ذلك، فإن العلاقة بين القطاع الزراعي والأمن الغذائي، من خلال الحد من حركة الفقر، غالبا ما تكون مباشرة بدرجة أكبر من القطاعات الأخرى.

ومع ذلك، فإن دراسة برايسنغر وزملائه (Breisinger et al. 2012) تشير إلى أن الصلة القوية بين النمو الزراعي والحد من الفقر لا تنعقد في الدول العربية وتركيا وإيران. ويخلص التقرير إلى أنه على الرغم من وجود علاقة قوية بين النمو الزراعي وتغذية الأطفال (وهي تستخدم دليلا للفقر) على الصعيد العالمي، فإن هذه العلاقة

لا تنعقد للمنطقة العربية بكاملها، مما يشير إلى أن الزراعة لم تكن محركا للحد من الفقر، وأنها يمكن تحسينها. وتستخلص الدراسة (Breisinger et al. 2012, p. 20) أنه: في حين أن النمو الزراعي في المنطقة العربية لم يكن محركا للحد من الفقر، كان النمو في قطاعي الصناعة والخدمات المحرك لذلك، ومن هذا التقرير ذاته يخلص برايسنغر وزملاؤه إلى أن «الزراعة لم تكن الدافع وراء الحد من الفقر وتعزيز الأمن الغذائي في المنطقة العربية... وكشفت عن نطاق تحسين الفقر في قطاع الزراعة، والتأثير في الأمن الغذائي» (ibid., p. 20).

وقد تكررت النتيجة ذاتها في دراسة حالة لليمن (Ecker et al. 2010)، بيد أن الخبرات في بعض البلدان في المنطقة - وهي التي أظهرت علاقة إيجابية بين النمو الزراعي ومؤشر الفقر؛ مثل مصر والمغرب وتونس - تشير إلى أنه مع هذا النوع من النمو الزراعي السليم يمكن تحسين الفقر والأمن الغذائي.

ويرى برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2012) أن هناك عدة أسباب هيكلية لفشل النمو الزراعي في التحول إلى الحد من الفقر في المنطقة العربية وتركيا وإيران، بما في ذلك أنه على الرغم من أن ما يقرب من نصف السكان في المنطقة لايزالون يعيشون في المناطق الريفية، فإن الأغلبية تكسب دخلا غير زراعي. وعلى سبيل المثال، في مصر وسورية، على الرغم من حصة الزراعة المرتفعة نسبيا في الناتج المحلي الإجمالي (14 في المائة في مصر و21 في المائة في سورية)، تحصل الأسر الريفية على 73 في المائة، و75 في المائة على التوالي من دخلها من غير الأنشطة الزراعية. بالإضافة إلى ذلك، في مصر، تعتبر الشرائح الأغنى هي التي تحصل على نسبة أعلى من الدخل من الزراعة، مما يعكس بعض العوامل مثل عدم المساواة في توزيع الأراضي والائتمان.

وهذه النتائج لها انعكاساتها على سياستين: أولا، التركيز على الأنشطة الزراعية وحدها ليس الطريقة المثلى لمعالجة الفقر في المناطق الريفية وقصور الأمن الغذائي. وبما أن العديد من الأسر الريفية تحصل على جزء كبير من دخلها من الأنشطة غير الزراعية، فإنه يتعين اتباع نهج أوسع لسبل العيش. وثانيا، من الواضح أن السياسات الرامية إلى تحسين الإنتاجية الزراعية يجب أن تصمم بحيث تكون مراعية لمصالح الفقراء إذا كان لها أن تحقق أقصى تأثير لها في الحد من الفقر وتحقيق الأمن

الغذائي، وتحتاج إلى النظر في توزيع الأصول، بالإضافة إلى الوصول إلى الائتمان والموارد الأخرى، وكذلك تنمية رأس المال البشري لصغار المزارعين والفقراء. وقد أُكِّدت هذه الخلاصة بنتائج كرستيانسن وزملائه (Christiaensen et al. 2011) المذكورة سابقا، وكذلك بنتائج دات ورافالليون (Datt and Ravallion 2002)، وفان وكواين (Fan and Qian 2005)، وكذلك لوفغرين وروبنسون (Lofgren and Robinson 2004)، وجميعهم وجدوا أن النمو في القطاع الزراعي أكثر فاعلية من نمو القطاع غير الزراعي في الحد من عدد الفقراء عند خط الفقر دولار واحد في اليوم، ولكن فقط عندما لا تعاني المجتمعات اللامساواة في الأساس. كما وجدت دراسة مبكرة عن مصر (Adams 1999, p. 67) أنه عند توزيع الأراضي بشكل غير متكافئ يمكن أن تؤدي السياسات التي تهدف إلى زيادة الدخل الزراعي إلى المزيد من عدم المساواة في توزيع الدخل إذا لم يُستَهدَف الفقراء بشكل مباشر.

ويجب أن تسهم السياسات الرامية إلى الارتقاء بالزراعة المحلية، بما في ذلك إنتاج الغذاء، في الحد من الفقر الريفي، والنمو الريفي عريض القاعدة، والإدارة المستدامة للموارد. وعلى الرغم من الروابط القوية بين الزراعة الصغيرة والفقر، يشير زريق (Zurayk 2012, p. 21) إلى أن الحركات اليسارية والمحللين في العالم العربي تجاهلوا إلى حد كبير العلاقة بين السياسة وإدارة governance النظم الغذائية. وبدلا من ذلك، يعاني صغار المزارعين نقص خدمات الدعم الحكومية، ونظم حيازة الأراضي غير الآمنة، وآثار السياسات النيوليبرالية التي لا تتأثر باعتبارات التوزيع.

لقد رأى العديد من المحللين (Zurayk 2012; Pauw and Thurlow 2011; Fan and Brzeska 2011; Veiga Aranha 2011; ESCWA 2010) أن استراتيجية الأمن الغذائي القائمة على التجارة والتي تحابي كبار المزارعين التجاريين الذين ينتجون للتصدير يمكن أن تقوِّض الأمن الغذائي الفردي للأسر الريفية الفقيرة. ويُعد زريق (Zurayk 2012) واحدا من أشد منتقدي المنهج النيوليبرالي والسوق الكلاسيكية الأصولية في الزراعة والمنهج القائم على التجارة للأمن الغذائي بسبب الآثار على المزارع الصغيرة. ويرى أن مشكلة الغذاء الحالية في العديد من الدول العربية، على الرغم من أنها ناجمة عن أزمة أسعار الغذاء العالمية، «لم تسقط علينا من السماء،

بل كانت نتيجة السياسات الاقتصادية والزراعية التي اختيرت عمدا» (Zurayk 2012, p. 84). يجدر الإسهاب في هذا الاقتباس:

> تشمل الاستراتيجية الزراعية القائمة على الصادرات العديد من العوائق الكارثية، حيث يتطلب الإنتاج الفعال للتصدير وجود كتلة حرجة من الأصول، بما في ذلك الأرض ورأس المال والمعرفة التي تتجاوز الأغلبية العظمى من صغار مالكي الأراضي والأسر الزراعية. ويعتمد الإنتاج الزراعي واسع النطاق والموجه نحو التصدير على الزراعات الأحادية التي تسبب أضرارا بيئية هائلة بسبب إساءة استخدام الكيماويات الزراعية وتأثيرها في التنوع البيولوجي. وهو أيضا سبب رئيسي للاضطراب الاجتماعي، حيث يُطرَد الفقراء من الزراعة ليصبحوا عمال زراعات متدني الأجر لا يستفيدون من أي شكل من أشكال الضمان الاجتماعي ولا تنطبق عليهم قوانين العمل. وهذه السياسات تعضد التجارة الزراعية الضخمة التي تجرد الإنسان على حساب المجتمعات الزراعية الصغيرة. (Zurayk 2012).

وفي تنزانيا، لم يحقق النمو الزراعي المرتفع سوى القليل لتحسين التغذية لأنه كان مدفوعا بمحاصيل التصدير التي نادرا ما يزرعها الفقراء (Pauw and Thurlow 2011). كما تُظهِر أبحاث أخرى أن زيادة زراعة المحاصيل الأساسية تؤدي إلى الحد من الفقر وتحسين السعرات الحرارية مقارنة بالنمو في محاصيل التصدير؛ لأن المزارعين الفقراء غالبا ما يفتقرون إلى التمويل والتقنيات اللازمة لزراعة محاصيل التصدير (Fan and Brzeska 2011). وقد أظهرت فيغا وأرانها (Veiga Aranha 2011) أن النمو الزراعي القائم على الأعمال الزراعية الضخمة لا يؤدي بالضرورة إلى الحد من الجوع، خصوصا إذا أدى النمو الزراعي إلى تركيز ملكية الأراضي.

ويشير التحليل السابق إلى أنه في حال استخدام الإنتاج الزراعي داخل الدول العربية طريقا لتحسين الأمن الغذائي الفردي، فإنه يجب أن يُستَهدَف صغار المزارعين بالنوع الصحيح من المحاصيل. وتردد الإسكوا (ESCWA 2010, p. 77) الحجة ذاتها بالإشارة إلى أن صغار المزارعين في المنطقة غالبا ما يسهمون أكثر من كبار المزارعين في الأمن الغذائي، لاسيما في المناطق الهامشية والمجتمعات الفقيرة التي تتجنب فيها الأغذية المنتجة محليا تكاليف النقل والتسويق العالية المرتبطة

بالأطعمة المنتجة خارجيا. وبالإضافة إلى تشجيع المحاصيل الأساسية، فإن التغذية الأفضل للفقراء تعتمد أيضا على تحسين إنتاج الخضراوات للكثافة في المغذيات.

وهناك حاجة إلى مجموعة متنوعة من السياسات لضمان أن تكون البرامج التي تهدف إلى زيادة الإنتاج الزراعي، وإنتاج الغذاء في العالم العربي، مراعية لمصالح الفقراء. وبالنظر إلى أن البحث المقتبس من Breisinger وزملائه في الدراسة (Breisinger et al. 2012) يشير إلى أن النمو الزراعي يقلل من الفقر فقط عندما تكون الأصول موزعة بالتساوي، كما أن النمو الزراعي في المنطقة العربية لم يرتبط بالحد من الفقر، فإن الحاجة إلى سياسات إعادة التوزيع في المنطقة تكون واضحة. وفي لبنان، مسقط رأس زريق، على سبيل المثال، فإن التفاوت الاقتصادي حاد، ومعامل جيني لتوزيع الأراضي هو 0.68، وهو واحد من أعلى المعدلات في العالم، و50 في المائة من الأراضي الزراعية مملوكة بنسبة 3.5 في المائة من السكان، وهم في الأغلب من الملاك الغائبين.

وتوضح الإصلاحات الزراعية التي أُجريت في الصين وفيتنام كيف أن توزيع الأراضي بشكل أكثر عدلا، وضمان توزيع الأرض بين صغار المزارعين؛ يمكن أن يحسّن بشكل كبير الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي. وفي الصين، بين العامين 1978 و1984، حل برنامج مسؤولية الأسرة محل 30 عاما من الزراعة الجماعية مع الزراعة الأسرية. وقد أُعيد أكثر من 95 في المائة من الأراضي الزراعية في الصين إلى نحو 160 مليون أسرة زراعية، ونتيجة لذلك ارتفعت الدخول الريفية بنسبة 137 في المائة، وإنتاجية الحبوب بنسبة 34 في المائة، وانخفض الفقر بنسبة 22 في المائة، ووفقا لما ذكر سبايلمان وباندیا - لورتش (Spielman and Pandya-Lorch 2009, p. 13)، فقد انخفض الجوع «على نطاق لا مثيل له في التاريخ». وحدث نجاح مماثل في فيتنام بين العامين 1987 و1993 عندما حصلت 10 ملايين أسرة على شهادات استخدام الأراضي التي تغطي 78 في المائة من الأراضي الزراعية؛ ونتيجة لذلك، نمت الزراعة بنسبة 3.8 في المائة سنويا، وتحولت البلاد من كونها مستوردة صافية للأرز إلى كونها ثالث أكبر مصدر للأرز في العالم بحلول العام 1989 (ibid.).

ويحتاج المزارعون الفقراء إلى فرص أفضل للحصول على الائتمان. وقد أظهرت الإسكوا (ESCWA 2010) أن العلاقة بين القروض المحلية والقطاع الخاص

ومختلف مؤشرات الإنتاجية الزراعية علاقة قوية للغاية، وعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون مترابطة ترابطا وثيقا مع محاصيل الحبوب المحلية واستخدام الأسمدة (ibid., figure 27). وفي المنطقة يعُد الائتمان المقدم إلى القطاع الزراعي باعتباره نسبة من إجمالي الائتمان المحلي منخفضا، علاوة على انخفاض نسبة الائتمان التي تذهب إلى صغار المزارعين داخل القطاع الزراعي، وعادة ما تكون أقل من 5 في المائة. وتناقش الإسكوا (ESCWA 2010) إمكانية الحصول على القروض الصغيرة في المنطقة فضلا على القيود التي يواجهها التمويل بالغ الصغر. ويوصي التقرير بتوسيع نطاق التمويل بالغ الصغر ليشمل المزارعين، لاسيما عن طريق مجموعات المزارعين، وكذلك بتنويع سبل كسب الرزق في الأرياف. وتوصي أيضا بتعزيز الخدمات المالية الأخرى في المناطق الريفية، مثل المدخرات والتحويلات والتأمين.

ولأوجه الضعف المؤسسية آثار شديدة بشكل خاص في فقراء الريف. وتشمل هذه الحالات الافتقار إلى المنظمات الشعبية، وضعف المجتمع المدني والقطاع الخاص، وضعف أداء المؤسسات العامة، والأسعار والأسواق المشوهة، وضعف نظم حيازة الأراضي، وسوء إدارة الموارد المائية والمراعي (ESCWA 2011, p. 13)، وتدعو هذه الحالة إلى إيجاد حلول مثل تكوين التعاونيات، وبرامج التأمين ضد المخاطر التي تتعرض لها المحاصيل، وتطوير سلاسل القيمة. وتتجلى الحاجة إلى ترتيبات مؤسسية مثل تأمين المحاصيل في حقيقة أن العقبة الرئيسية أمام الزراعة في المنطقة هي التغيرات السنوية في الدخل الزراعي بسبب الصدمات المناخية مثل قلة الأمطار أو الجفاف، مع انحراف معياري(*) لنمو الناتج المحلي الإجمالي الزراعي يصل إلى 33 في المائة للمغرب و25 في المائة للأردن.

كما أن انخفاض الكثافة السكانية وضعف البنية التحتية في العديد من المناطق الريفية يعنيان أيضا أن هناك حاجة إلى تحقيق وفورات الحجم من حيث جمع وتخزين ونقل وتجهيز المحاصيل واستخدام وصيانة المعدات.

(*) الانحراف المعياري أو القياسي (Standard Deviation): هو مقياس إحصائي يبين مدى التغير أو التباين في متغير معين، ويقاس بمدى بعده عن المتوسط، وكلما كبرت قيمته دلت على تغير كبير والعكس صحيح، ففي المثال أعلاه للمؤلفة تكون التغيرات أو التقلبات في نمو الناتج المحلي السنوي في المغرب والأردن كبيرة، لكنها في المغرب بدرجة أكبر. [المترجم].

ويشير التحليل الذي أجريناه إلى أن الاستثمارات العامة والخاصة في القطاع الزراعي في البلدان العربية تحتاج إلى تحديد تكنولوجيات وأشكال لتنويع الدخل تعمل على تمكين الفقراء، ومراعاة المرأة، واستدامة الإنتاجية الزراعية. ويجب أن تحث هذه الحلول على مشاركة صغار المزارعين والمزارعات والعمال الريفيين وغيرهم من الفئات الضعيفة. ومن ثم يجب الترسيخ لإدارة شاملة وللمؤسسات لتمكين الوصول الفعال والعادل للخدمات الريفية، ولحقوق الملكية، وللعمل الجماعي، وللأصول. وهناك حاجة إلى برامج من قبيل دعم منظمات المزارعين ومجموعات مستخدمي الموارد ومجموعات المنتجين.

قد يتطلب تحسين إدارة الخدمات والبنية التحتية الريفية أيضا سياسات لامركزية وتحسين استهداف الخدمات للمرأة والأسر الفقيرة والمجموعات المستبعدة اجتماعيا. وفيما يتعلق بإدارة استخدام الموارد الطبيعية، هناك حاجة إلى تعزيز دور حقوق الملكية، لاسيما بالنسبة إلى الفئات المهمشة، ودور مؤسسات العمل الجماعي بطريقة تضمن الحد من الفقر واستخدام الموارد على نحو مستدام.

تحتاج السياسة الزراعية أيضا إلى ضمان قدرة الفقراء على تجميع الأصول غير المادية والمادية لحماية أنفسهم من الصدمات المعاكسة. وحدد التقرير المشترك بين البنك الدولي والفاو والصندوق الدولي للتنمية الزراعية عن الأمن الغذائي في العالم العربي (World Bank 2009a) التعليم الريفي بوصفه أولوية قصوى من حيث تنمية أصول فقراء الريف. ويلزم تطوير المؤسسات لتعزيز أصول الفقراء، فضلا على إدارة المخاطر وأنظمة التأمين، للمساعدة في حماية أصول الفقراء والضعفاء. وبشكل أكثر تحديدا، هناك حاجة إلى استكشاف كيف يمكن أن تساعد المشروعات الزراعية الفقراء على تجميع أصولهم وحمايتها.

وأخيرا، هناك حاجة إلى إدخال سياسات تربط بشكل أفضل صغار المزارعين بالأسواق. ويلزم إدماج المنتجين الزراعيين على نطاق صغير في سلاسل القيمة المطورة لضمان حصولهم على أسعار عادلة لمنتجاتهم (Seyfert et al. 2014). ويمكن تحقيق ذلك من خلال مجموعة متنوعة من السياسات: معالجة الأسواق المركزية للمدخلات، وخفض تكاليف المعاملات، وتشجيع العمل الجماعي من قبل المزارعين، على سبيل المثال، من خلال تشجيع منظمات المزارعين، وإدخال ترتيبات أكثر

عدلا للمزارعين في إطار برامج مثل الزراعة التعاقدية، وبناء رأس المال الاجتماعي للمزارعين، ومساعدة المزارعين على الإيفاء بمعايير جودة المنتج من خلال إصدار الشهادات وسلامة الأغذية والتتبع، ومساعدة المزارعين على تحديد الأسواق، والحد من مخاطر السوق التي يواجهها المزارعون. في جميع هذه الحالات ينبغي أن يكون الهدف العام هو ضمان حصول المزارعين، لاسيما صغار المزارعين، على عائد عادل ضمن سلسلة القيمة مقابل عملهم وإنتاجهم.

ومن المتوقع أن يكون لتغير المناخ تأثير سلبي غير متناسب في الفقراء بالمنطقة العربية. كما أنه من المرجح أن تأثير تغيرات سُبل العيش سيشمل بشكل كبير أولئك الفقراء والضعفاء بالفعل والذين يعتمدون بشكل كبير على النظام البيئي في معيشتهم، مثل الصيادين، والرعاة، وصغار المزارعين، وغيرهم. وقد توقعت الفاو (The FAO 2008d) أن يؤثر تغير المناخ في الشرق الأدنى في الأمن الغذائي للفقراء أو الذين يعانون سوء التغذية أو يعتمدون على الإنتاج الغذائي المحلي، وسيؤثر في جميع الأبعاد الأربعة للأمن الغذائي: توافر الغذاء، وإمكانية الحصول على الغذاء، واستقرار الغذاء، وطريقة استخدام الغذاء. واليمن معرض للخطر بشكل خاص بسبب الفقر المتوطن فيه، والنمو السكاني السريع، والنقص الحاد في المياه. ومن ثم فإن السياسات الزراعية المراعية لمصالح الفقراء تحتاج إلى بناء تدابير للتخفيف من آثار تغير المناخ وحماية الفقراء من الآثار الضارة، على سبيل المثال، عبر برامج تأمين المحاصيل المرتبطة بهطول الأمطار.

وسيساعد تبني هذه الأنماط من السياسات الزراعية المراعية لمصالح الفقراء في الدول العربية على إعادة بناء قدرات المجتمعات الريفية وصغار المزارعين والنظام الغذائي المحلي بطريقة تساعد على سد الفجوة الغذائية. ولكن من المهم أن نتذكر أن الأمن الغذائي الفردي للفقراء لا يقتصر فقط على زيادة الكمية المادية للأطعمة التي ينتجونها؛ حيث يتطلب الأمن الغذائي قدرة الفرد على تأمين الغذاء الجيد، وقد يحدث ذلك بطرق مختلفة: زيادة إنتاج الأغذية المحلية، وزيادة الدخل للتمكين من شراء الغذاء، والتحول في الأعراف التي تقلل من تأثير السلوكيات التي تحد من حق الفرد في الغذاء. ومن ثم فهناك حاجة إلى استراتيجية تنموية واسعة النطاق تتجاوز إنتاجية صغار المزارعين من الغذاء وتتناول سبل العيش الريفية بصورة أعم.

ومن المهم أيضا أن نتذكر أنه في تشجيع الإنتاج الغذائي من قبل صغار المزارعين، ينبغي أن يتجاوز التركيز إنتاج الأغذية الأساسية لتشمل إنتاج البقول والفاكهة والخضراوات وماشية اللبن واللحم والأسماك، وكلها يمكن أن تسهم في تحسين التغذية. وقد نجح البرنامج الخاص للأمن الغذائي في السودان في عدد من الأشياء من بينها تنويع الإنتاج الحيواني والإنتاج الغذائي في خمسة مواقع نموذجية، مما أدى إلى تحسين الأمن الغذائي والتغذية (ESCWA 2011, box 10, p. 35).

من حيث الترويج للإنتاج الزراعي والتنمية الريفية في العالم العربي بطريقة تراعي مصالح الفقراء، دعت الإسكوا إلى استخدام مستقبلي أكبر لمنهج سبل عيش مستدام (ESCWA 2011). ويشمل هذا المنهج الأخذ في الاعتبار أصول سبل العيش (البشرية والاجتماعية والطبيعية والبدنية والمالية) التي يحوزها السكان أو المجتمعات المحلية جنبا إلى جنب سياق سبل العيش السائدة (المخاطر ونقاط الضعف والمؤسسات والعمليات والفرص) من أجل التصميم وتنفيذ الاستراتيجيات التي من شأنها أن تؤدي إلى المسار الأمثل من حيث نتائج سبل العيش. تصبح سُبل العيش مستدامة عندما يكون الناس قادرين على التعامل مع الصدمات والضغوط والتعافي منها والحفاظ على قدراتهم وأصولهم أو تعزيزها، سواء في الحاضر أو المستقبل، بينما لا تقوض قاعدة الموارد الطبيعية (4-ibid., pp. 1).

تدّعي الإسكوا (ESCWA 2011) أن الفقر في الريف في العالم العربي معقد ولكن الموارد الطبيعية المحدودة التي تساء إدارتها (الأرض والمياه) مجتمعة مع الظروف المناخية غير المستقرة هي الأسباب الاقتصادية والمادية الرئيسية للفقر الريفي. وتزداد المشكلة سوءا بسبب البنية التحتية الهزيلة والخدمات المالية ونقص النمو الزراعي. ونتيجة لذلك، تتخذ المجتمعات المحلية قرارات لسبل كسب العيش بطرق غير مستدامة. وعلى النقيض من ذلك فإن استراتيجيات سبل العيش المستدامة يجب أن تزيد الدخل والرفاهية، وتقلل من قابلية التعرض للخطر، وتحسن الأمن الغذائي، وتحمي البيئة الطبيعية.

ويشير تطبيق منهج سبل المعيشة المستدامة على العالم العربي إلى أن الاستراتيجيات المستقبلية للتنمية الريفية يجب أن تستجيب للتغيرات الديموغرافية (العمر والنوع) للأسر الزراعية. وقد أدى ارتفاع معدل الهجرة من الريف إلى الحضر

للشبان الباحثين عن عمل إلى شيخوخة السكان الريفيين مع العديد من الأسر التي تعولها النساء. ومن ثم، يجب أن تستهدف السياسات المرأة الريفية؛ وقد تشمل تغيير قوانين حقوق الملكية، وتحسين فرص حصول المرأة على القروض، وتحسين تعليم الإناث في المناطق الريفية، وتمكين المرأة بشكل عام. كما تتطلب سبل العيش الريفية المستدامة توافرا محسّنا للائتمان الريفي، بما في ذلك التمويل متناهي الصغر للفقراء، وتوفير أنواع البذور المحسنة، وفي كثير من البلدان تحديث خدمات الإرشاد الزراعي المعطلة عن وظيفتها (ESCWA 2011, p. 63).

وعلى الرغم من أن الفقر العربي يغلب عليه الطابع الريفي، فإنه ينبغي ألا نتجاهل الأمن الغذائي لفقراء الحضر، لاسيما في بلدان مثل مصر حيث يوجد عدد كبير من فقراء الحضر. وفيما يتعلق بتعزيز الإنتاج الغذائي المحلي، هناك مجال يجري تأكيده حاليا في بعض الدول العربية وهو تعزيز الزراعة الحضرية (Hamadeh et al. 2014). وبما أن الفجوة الحضرية/الريفية تبدأ بالانهيار في العديد من الاقتصادات الناشئة، فإن هناك مجالا لإكساب المناطق الحضرية اللون الأخضر، باستخدام الأراضي الحضرية المنتجة للزراعة الصغيرة، وتشجيع الحدائق، وحتى إدخال الصوبات الزراعية الحضرية الشاهقة المشابهة لتلك الموجودة في هولندا.

ويشير سبايلمان وباندريا - لورتش (Spielman and Pandya-Lorch 2009) إلى النجاحات التي تحققت في هذا الصدد في عدد من البلدان الآسيوية. وتعد مخططات الحدائق المنزلية، التي يمكن النهوض بها في المجتمعات الحضرية وشبه الحضرية، إحدى الطرق لتشجيع إنتاج الأغذية الغنية بالمغذيات الدقيقة (Hamadeh et al. 2014). في قطاع غزة، حيث تندر الأراضي الصالحة للزراعة، أُطلقت مخططات الحدائق على السطح للذين لا يملكون أراضي في العام 2007، وشجعت على إنتاج محاصيل متنوعة مثل الخضراوات، بالإضافة إلى الدواجن (ESCWA 2011, box 12, p. 41)، وهناك كذلك مخططات مماثلة لزراعة الحدائق على الأسطح في ذمار، وقد أدى التركيز على 156 قرية واستهداف الأسر التي تقل المساحة التي تشغلها عن 0.5 هكتار من الأراضي أو التي لا تملك أرضا، إلى تحسين جودة الغذاء، وحققت 70 في المائة من الاحتياجات التغذوية للمشاركين (ibid., box 13, pp. 41-2).

لا يمكن للتنمية الزراعية أن تساعد في التصدي للفقر الريفي فقط، بل لديها

القدرة أيضا على المساعدة في معالجة مشكلات البطالة الملحة في المنطقة، والتي ترتبط بالفقر وقصور الأمن الغذائي. ومع معدل نمو سكاني يبلغ نحو 2 في المائة إلى 3 في المائة سنويا، ومعدل نمو مماثل في القوى العاملة، من المقدر أن تحتاج بلدان الإسكوا إلى النمو بنحو 5-6 في المائة سنويا من أجل استيعاب القوى العاملة الجديدة وخفض البطالة (ESCWA 2010, p. 76). يمكن لأنشطة الزراعة والتصنيع الزراعي، من حيث إنها تميل إلى العمل المكثف، أن تساعد في الحد من البطالة والفقر.

ويرى كورتاس (Cortas 2011) أن تنمية الصناعات الزراعية يمكن أن تؤدي دورا في تعزيز الأمن الغذائي وفرص العمل في المنطقة العربية؛ حيث يمكن للصناعات الزراعية أن توفر فرص العمل والدخل للفقراء، وخصوصا النساء، وأن توفر الطلب (وتزيد الدخل) لمخرجات صغار المزارعين، فضلا على تزويد المزارعين بالمدخلات والتكنولوجيا، وتوفير روابط الاستهلاك مع الاقتصاد الريفي غير الزراعي حيث ينفق المزارعون وعمال المزارع الدخول على السلع والخدمات؛ وتوليد النقد الأجنبي عن طريق الصادرات الصناعية الزراعية، والتي يمكن أن تساعد في دفع فاتورة الواردات الغذائية. ويشير إلى أن قطاع الأغذية والمشروبات في الشرق الأوسط شهد أحد أسرع معدلات النمو على مستوى العالم في السنوات الأخيرة. كما يبين كورتاس الظروف وإصلاحات السياسة اللازمة لتحفيز الصناعة الزراعية في منطقة الشرق الأوسط.

الخلاصة

ناقش الجزء الأول من هذا الفصل مختلف الطرائق التي يمكن للدول العربية من خلالها تحسين تكاملها مع أسواق الغذاء العالمية، وكذلك خفض تكلفة الواردات الغذائية من خلال التحسينات في الخدمات اللوجستية للواردات الغذائية. أما الجزء الثاني من الفصل فقد تناول البديل لاستراتيجية الأمن الغذائي القائمة على التجارة، أي وضع مزيد من التركيز على الإنتاج الغذائي المحلي، وخصوصا الحبوب. وفي هذا السياق، نظر هذا الجزء في القضايا الأوسع المتمثلة في زيادة الإنتاج الزراعي في الدول العربية. ولقد ناقشنا أن الاضطلاع بذلك يتطلب زيادات في الإنتاجية الزراعية. ويرجع ذلك إلى أن نطاق الزيادة الكبيرة في الإنتاج الزراعي من خلال

زيادة استخدام المدخلات، مثل الأراضي والمياه، محدود للغاية (باستثناء حالة السودان). إن مزيجا من زيادة الري، واستخدام الأسمدة والبذور المحسنة، والبحث والتطوير، يوفر الطريق الواعد لزيادة الإنتاجية الزراعية.

ومع ذلك، تشير الأدلة إلى أن النمو الزراعي في الماضي في العالم العربي لم ينزع إلى الحد من الفقر. وبالإضافة إلى ذلك فإن التركيز على الأمن الغذائي القائم على التجارة، وتعزيز المحاصيل التصديرية من قبل كبار المزارعين للمساعدة في كسب النقد الأجنبي على الواردات الغذائية، يميل إلى التحيز ضد المزارعين الصغار والفقراء. ولذلك فإن أي تركيز مستقبلي على زيادة الإنتاج الغذائي المحلي، بالإضافة إلى التشجيع العام للقطاع الزراعي في الدول العربية، يجب أن يضمن مراعاة السياسات لمصالح الفقراء؛ ولقد حددنا بإيجاز أنواع السياسات التي سيتطلبها ذلك.

وحتى في ظل النمو الناجح لمصالح الفقراء سيكون هناك دائما من لا يستطيعون الاستفادة من إمكانات كسب العيش (المرضى والمعاقون والمسنون) أو أولئك الذين يجدون أنفسهم محاصرين في الفقر أو يتعرضون للفقر بسبب الصدمات المفاجئة. بالنسبة إلى هذه المجموعات من الناس، في المناطق الحضرية والريفية، تحتاج الدولة إلى توفير أنظمة شبكات أمان اجتماعية كافية لحمايتها من قصور الأمن الغذائي والأبعاد الأخرى للفقر. وفي الفصل التالي نجري تقييما للعلاقات بين شبكات الأمان الاجتماعي والأمن الغذائي ونطاق إصلاح برامج شبكات الأمان الاجتماعي في العالم العربي.

8

إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي

شبكات الأمان الاجتماعي بوصفها استجابةً للأزمة العالمية للغذاء

بغضّ النظر عما إذا كانت استراتيجية الأمن الغذائي في العالم العربي تركز على منهج يستند إلى التجارة أو تركز بشكل أكبر على الإنتاج المحلي، كما هو مبين في الشكل (2-1) في الفصل الأول، ستظل هناك حاجة إلى شبكات أمان اجتماعي فعالة لضمان قدرة الفقراء والضعفاء على الوصول إلى الطعام وتحمل تكاليفه. وفي غياب شبكات أمان اجتماعية فعالة، تعتمد الأسر التي تعاني ضغوطا ناتجة عن ارتفاع أسعار الغذاء (أو انخفاض الإمدادات الغذائية) مجموعة من آليات التكيف التي تقود كثير منها إلى مصيدة الفقر. وعلى سبيل المثال، إنهم غالبا ما يستجيبون في البداية عن طريق تناول كميات أقل من الطعام أو طعام أرخص وأقل تغذية؛ ثم بعد ذلك يُدفعون إلى اقتراض الأموال

«ستعتمد فاعلية شبكات الأمان الاجتماعي في العالم العربي، كما في أي مكان آخر، على الموارد المالية والقدرات الإدارية، وكذلك على مدى فاعلية كل من التخطيط والاستهداف والتنفيذ الفعال»

وبيع الأصول مثل البذور والماشية، وإبعاد الأطفال عن المدارس (خاصة الفتيات) أو الإنفاق بقدر أقل على الرعاية الصحية. وهذا يمكن أن يخلق حلقة مفرغة، على حد تعبير «الإسكوا» (ESCWA 2010, p. 15)، «مثلما أن الفقر يجعل الناس يعانون قصور الأمن الغذائي، فإن قصور الأمن الغذائي يزيد من خطر تفاقم الفقر أو الوقوع فيه». وفي هذا الصدد يتناول البنك الدولي (World Bank 2006b) دورة الفقر/ سوء التغذية (ESCWA 2010, figure 8).

ووفقا للإسكوا (ESCWA 2010, p. 84)، تعرضت دولها الأعضاء لـ «الأزمة الاقتصادية بسبب عدم كفاية أنظمة الحماية الاجتماعية»، واعتمدت اعتمادا كبيرا على الدعم الشامل للغذاء والعمالة باعتبارها أهم آليات الحماية الاجتماعية سواء كان ذلك قبل وجود أزمات اقتصادية، أو بعدها.

واستجابة للأزمة العالمية للغذاء والوقود، وكذا الأزمة المالية، كانت الاستجابة العالمية الأكثر شيوعا فيما يخص الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان للفقراء الجياع هي زيادة التغطية أو الفوائد القائمة، أو إطلاق برامج جديدة للتحويلات النقدية تستهدف الفقراء فقرا مزمنا وقصور الأمن الغذائي (UNDP et al. 2010). وقد اتبعت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هذا الاتجاه، كما هو موضح في الجدول (8-1)، فعلى سبيل المثال، وسعت فلسطين نطاق برامج تغذية الأطفال، ووسعت مصر واليمن والأردن برامج الأشغال العامة وبرامجها للتحويلات النقدية، حيث استخدمت كل من مصر والمغرب إعانات غذائية انتقائية تستهدف فقراء المستهلكين، وشرعت موريتانيا في تنفيذ برامج التحويلات النقدية، ووفر الأردن فرصا للتشغيل المؤقت والتدريب الوظيفي لأولئك الذين فقدوا وظائفهم، وعملت تونس على تقديم برامج قسائم الطعام، وخفض المغرب الرسوم الجمركية والضرائب على الغذاء. كما وضعت مصر وتونس والمغرب واليمن ضوابط سعرية على الأغذية الاستراتيجية الأساسية (UNDP et al. 2010).

ويرى برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2010, p. 41) أن البلدان العربية اعتمدت بشكل كبير على دعم الغذاء، والرقابة على الأسعار، وتخفيض رسوم الاستيراد للتعامل مع أزمة الغذاء (الجدول 8-1) بدلا من التحويلات النقدية وبرامج التغذية المدرسية، على الرغم من أن هذه الأخيرة أكثر استهدافا وأفضل في تأسيس رأس المال

البشري. ويشيرون إلى أن برامج التحويلات النقدية في المنطقة صغيرة، وعادة ما تمثل أقل من 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. كما لاحظوا أن هذه البرامج تميل إلى استهداف فئات بعينها (مثل الأمهات المطلقات، والأرامل، والعاطلين عن العمل، والمعاقين، والمسنين)، وبالتالي لا تصل بالضرورة إلى أفقر الناس وأكثرهم ضعفا، كما يشيرون إلى أن برنامج المساعدات الاجتماعية في مصر يغطي أقل من 12 في المائة من الفقراء، تتسرب منهم نسبة 48 في المائة، وبرنامج التحويلات النقدية التابع لصندوق الرعاية الاجتماعية اليمني يصل إلى 14 في المائة فقط من الفقراء؛ وصندوق المعونة الوطنية في الأردن يصل إلى أقل من 20 في المائة من السكان المستحقين للمعونات.

وقد لاحظ البنك الدولي (World Bank 2008c) أن العديد من هذه الاستجابات غير مرنة ويصعب تقليصها عندما تنخفض أسعار الغذاء. على سبيل المثال، زيادة أجور القطاع العام، علاوة على ذلك، يمكن أن تكون لها تأثيرات اقتصادية كلية

الجدول (1 - 8): سياسات على نطاق الاقتصاد وبرامج موسعة للحماية الاجتماعية لمواجهة صدمات ما بعد العام 2007

	التدابير الاقتصادية على المستوى الكلي			برامج الحماية الاجتماعية				
	تخفيض الضرائب على الحبوب	زيادة المعروض من الحبوب من المخزون	قيود التصدير	ضوابط الأسعار/ دعم المستهلكين	التحويلات النقدية	الطعام من أجل العمل	قسائم الطعام/ التموين	التغذية بالمدارس
مصر			نعم	نعم	نعم		نعم	
المغرب	نعم	نعم		نعم				نعم
تونس	نعم	نعم		نعم	نعم			
اليمن		نعم	نعم	نعم	نعم			
لبنان	نعم			نعم				نعم
سورية	نعم	نعم		نعم	نعم		نعم	نعم
الأردن	نعم			نعم	نعم			نعم
فلسطين	نعم			نعم	نعم		نعم	نعم
العراق	نعم	نعم	نعم		نعم		نعم	
جيبوتي	نعم			نعم		نعم		نعم

المصدر: Breisinger et al. 2010; table 11.

سلبية مثل خلق ضغوط تضخمية وضريبية. وبالمثل يرى البنك الأفريقي للتنمية (Development Bank 2013) أن الاستجابات لأزمة الغذاء 2007-2008 في بلدان شمال أفريقيا كانت بطيئة، ولم تستهدف بشكل جيد الفئات الأكثر تضررا من ارتفاع أسعار الغذاء، وتضمنت تدابير لا يمكن إنهاؤها بسهولة بمجرد أن تبدأ أسعار الغذاء في الانخفاض. ويدفع بنك التنمية الأفريقي كذلك بأن الحكومات في حاجة إلى أن تصبح أكثر استجابة لاحتياجات الفقراء والعاطلين عن العمل، نظرا إلى أن السياسات العامة هزيلة ولاتزال تفيد الأغنياء بشكل أساسي.

وعلى الرغم من هذه الانتقادات، فإن العديد من المؤلفين (IMF 2008a; Bhaskar et al. 2009; Wodon et al. 2008) يؤكدون ضرورة توسيع نطاق برامج شبكات الأمان الاجتماعي في أعقاب أزمة أسعار الغذاء في الآونة الأخيرة. ويتخذ صندوق النقد الدولي موقفا متطرفا بشكل خاص، بحجة أنه من أجل إرساء الكفاءة السياسية والمالية المستقرة، ينبغي انتقال أسعار الغذاء (والسلع الأخرى) بشكل كامل إلى المستهلكين والمنتجين، مع استخدام برامج شبكات الأمان الاجتماعي موجهة بعد ذلك نحو حماية أفقر أفراد المجتمع. وتتلخص توصية الصندوق بشأن السياسات الكلية للبلدان منخفضة ومتوسطة الدخل المتأثرة سلبا بارتفاع أسعار الغذاء والنفط العالمية فيما يلي:

> إلى الحد الذي يتوقف فيه المانحون عن تقديم المزيد من المعونات للتخفيف من ضغوط ميزان المدفوعات، لن يكون أمام هذه البلدان سوى القليل من الخيارات، ولكي ترسي سياساتها الاقتصادية الكلية لتسهيل التكيف السريع للاقتصاد مع شروط الصدمة التجارية، من خلال الجمع بين إصلاح منظومة الأسعار بما تتضمنه من انخفاض في القيمة الحقيقية، واجتياز أسعار السوق العالمية، والإصلاح المالي للتعويض عن ارتفاع التكاليف المالية (IMF 2008a, p. 22).

ووفقا لصندوق النقد الدولي فالنجاح التام للأسعار عبر الأسواق العالمية، عندما يكون قادرا على حفز زيادة الإنتاج وخفض الاستهلاك وبالتالي تقليل الضغط على أسعار السوق العالمية. ويحتج صندوق النقد الدولي على بعض التدابير التي تُتخذ للتخفيف من تزايد الأسعار العالمية للغذاء والوقود، والتي من بينها: تخفيض

التعريفات الجمركية على الواردات أو ضرائب الاستهلاك (على سبيل المثال، ضريبة القيمة المضافة وضرائب المبيعات)، كما أنه ضد الدعم الشامل للأسعار، حيث إن هذا يؤدي إلى الاستهلاك الزائد، ومن الصعب عكس هذه التدابير، بالإضافة إلى كونها مكلفة ماليا (خفضت لبنان معدل الضريبة على الوقود بتكلفة مالية تعادل نحو 0.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، كما خفض المغرب والأردن وموريتانيا والسعودية الضرائب على الغذاء، مع تكاليف مالية باهظة بالنسبة إلى المغرب بأكثر من 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي).

وكذلك تُعد الزيادات في أجور القطاع العام استجابة غير مثالية وفقا لصندوق النقد، حيث إن العاملين في القطاع العام نادرا ما يكونون في أدنى فئة من فئات الدخل، وينبغي أن تكون أجورهم متوافقة مع تلك الموجودة في القطاع الخاص. ومن ناحية أخرى، يرى الصندوق أن تخفيض التعريفات أكثر اعتدالا، لأن التعريفات الجمركية تشوه التجارة، وبالتالي يمكن أن يؤدي القضاء عليها إلى زيادة إيجابية في الكفاءة. ومع ذلك، فقد تبين أن تخفيض التعريفة الجمركية في كثير من الأحيان أقل فاعلية من التحويلات الموجهة لحماية الفقراء (Coady et al. 2008)، وتُعتبر التعريفات الجمركية والضرائب التجارية مصدرا مهما لإيرادات الحكومة في الدول ذات القواعد الضريبية الضيقة.

إذا اتبعت الحكومات مشورة صندوق النقد الدولي وسمحت باجتياز الأسعار للأسواق العالمية تماما، فستكون هناك حاجة ماسة إلى حماية الفقراء، وهذا يتطلب تحسين برامج شبكات الأمان الاجتماعي من خلال تعزيز برامج التحويلات النقدية الموجهة إلى الفقراء والمستضعفين. والاقتباس التالي يبين أنواع برامج شبكات الأمان الاجتماعي التي يفضلها صندوق النقد الدولي:

> إن برامج التحويلات النقدية الموجهة لديها القدرة على الوصول إلى الفقراء بكفاءة وفاعلية أكبر بكثير من التخفيضات الضريبية وإعانات الأسعار المحددة أعلاه. ويمكنها أن تحمي الفقراء من دون تشويه الحوافز للأسر غير الفقيرة، وعلى هذا النحو، هي الاستجابة المفضلة لارتفاع أسعار الغذاء والوقود. ويمكن إيجاد مؤشرات لفوائد هذه البرامج بالنسبة إلى التضخم، بحيث يمكن تعويض المستفيدين تلقائيا عن الأسعار الأعلى.

> ومع ذلك، فإن أفضل هذه البرامج يتطلب تخطيطا تفصيليا وقدرة إدارية كبيرة. وتتنوع هذه البرامج من مشروعات التغذية المدرسية إلى مشروعات الأشغال العامة وصولا إلى أنظمة التحويل النقدي المشروطة (IMF 2008a, p. 30).

وبالإضافة إلى ذلك، يوصي صندوق النقد الدولي بتخفيض رسوم الرعاية الصحية والتعليم للفقراء، ودعم مواصلات النقل العام، مع توسيع نطاق تغطية وتوجيه هذه البرامج وفق الحاجة، في حين تُسحب الإعانات الشاملة تدريجيا. وتشمل أساليب توجيه هذه البرامج الموصى بها: استهداف المناطق الجغرافية[1] الفقيرة، واستهداف الفئات الأكثر ضعفا مثل المعاقين وكبار السن الذين يعيشون بمفردهم، والتخفيضات الضريبية والإعانات على المنتجات التي يستهلكها الفقراء بشكل رئيسي، حيث إن الهدف العام هو تحقيق العدالة والكفاءة في برنامج شبكة الأمان الاجتماعي (Gupta 2000).

يوجز صندوق النقد الدولي (IMF 2008a, appendix IV) مزايا وعيوب مجموعة واسعة من التدابير التي يمكن استخدامها في مجموعتين، إما للتكيف مع الارتفاع العالمي في الأسعار، وإما لتوفير شبكات الأمان الاجتماعي لحماية الفقراء والضعفاء إذا ارتفعت الأسعار المحلية. وتشمل الأولى: تخفيض الرسوم الجمركية على الواردات، وخفض ضريبة القيمة المضافة وضرائب المبيعات، والإعانات الشاملة، ومراقبة الأسعار. وتشمل الأخرى: دعم الغذاء الموجّه، وبرامج التغذية المدرسية، والإعفاءات من رسوم الرعاية الصحية والتعليم، وبرامج الأشغال العامة، والتحويلات النقدية الموجهة (سواء المشروطة أو غير المشروطة). وهناك سياسات أخرى أكثر عمومية للمساعدة في تخفيف آثار الرعاية الاجتماعية السلبية الناجمة عن ارتفاع أسعار الغذاء والوقود المدرجة في قائمة صندوق النقد الدولي، وهي دعم المدخلات الزراعية وتعديلات الأجور والمعاشات التقاعدية.

إن اختيار أنسب شبكات الأمان هو سياق يتحدد ويتوقف على عدة عوامل، مثل أهداف البرنامج (مثل تحسين التغذية أو تحويل الدخل)، وعمل الأسواق، وقدرة التنفيذ وآليات التسليم المتاحة، وكفاءة التكلفة، وتفضيلات المستفيدين (UNDP et al. 2010, p. 7). وقد قارن هارفي (Harvey 2007) أيضا بين التحويلات النقدية

والتحويلات المالية للشبكات العينية باستخدام قائمة من المعايير: فاعلية التكلفة، والمخاطر الأمنية، والفساد ومخاطر التحويل، والاستخدامات غير الاجتماعية، ونوع الجنس، والاختيار، والمرونة والكرامة، وتأثيرات السوق، والاستهلاك/ التغذية، والاستهداف، والمهارات، وبناء القدرات.

وعلى غرار صندوق النقد، فقد دعا البنك الدولي إلى تحسين شبكات الأمان الاجتماعي باعتبارها استجابة أساسية لأزمة الغذاء والوقود العالمية. وقد رأى البنك (World Bank 2008c) أن توسيع شبكات الأمان الاجتماعي استجابة لأزمة الغذاء أكثر كفاءة وأقل تشوها من الضرائب أو التجارة أو سياسات الإنتاج. ووفقا للبنك الدولي، فإنه عند النظر في شبكات الأمان الاجتماعي المناسبة للتعامل مع أزمات أسعار الغذاء والأمن الغذائي، تكون المرونة مهمة، إذ يجب أن تكون البرامج قابلة للتوسع عندما تحل الصدمات، وتتقلص حين تنحسر هذه الصدمات. وفي هذا الصدد، يرى البنك أن الإعانات المباشرة وتوزيع الأغذية غير مُفضّلة، في حين أن التحويلات النقدية، أو قسائم الطعام، أو التحويلات شبه النقدية هي الأكثر تفضيلا. وقد أعلنت مجموعة البنك الدولي عن «صفقة جديدة حول الغذاء العالمي» (Zoellick 2008a, 2008b) تتألف من تشكيلة من الإجراءات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل التي تغطي شبكات الأمان الاجتماعي مثل التغذية المدرسية، والغذاء مقابل العمل، وقسائم الطعام، والتحويلات النقدية المشروطة (على سبيل المثال مشروطة بالمواظبة على الدراسة، أو المواظبة على الفحوص الصحية). كما يتضمن الاتفاق الجديد خططا لزيادة الإنتاج الزراعي والحد من التشوهات التجارية.

ووفق ما يرى كل من هيدي وفان (Headey and Fan 2010) فإن ثمة ثلاثة أسباب لترتقي شبكات الأمان الاجتماعي الفعالة بالأمن الغذائي، أولا: إذا كانت شبكات الأمان الاجتماعي فعّالة في البلدان المصدّرة للغذاء، فلا تحتاج حكوماتها إلى اللجوء إلى فرض الحظر المكلِّف على الصادرات لحماية المستهلكين المحليين. وثانيا: تسهم برامج شبكات الأمان الاجتماعي في القدرة الإنتاجية وتنمية رأس المال البشري، وبالتالي فهي لا تحمي الفقراء فقط، بل تعزز أيضا القدرة الإنتاجية (Alderman and Hoddinott 2009). ثالثا: إن شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة بشكل صائب غالبا ما تكون أكثر فاعلية في مواجهة الفقر أكثر من الاستجابات

الأخرى على نطاق منظومة الاقتصاد، عند ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء، نتيجة إزالة التعريفات الجمركية على الواردات، وضرائب المبيعات التي تُفرض على الأغذية، وحفز الإنتاج الغذائي بدعم المدخلات، وزيادة الأجور، وزيادة الدعم الشامل وغيرها من أنواع الدعم (Wodon et al. 2008).

الحاجة إلى إصلاح برامج شبكات الأمان الاجتماعي في العالم العربي

ومن المُسلّم به عموما أنه يجب إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي وسياسات الحماية الاجتماعية بشكل عام، لكي تصبح أكثر كفاءة في المنطقة العربية (Karshenas and Alami 2012; ILO 2010). وقد سلط برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP 2002) الضوء على ندرة شبكات الأمان الاجتماعي الفعالة والموجهة في المنطقة العربية، حيث يعتمد العديد من بلدان المنطقة بشكل كبير على دعم الغذاء والوقود غير الموجّه في الأغلب باعتباره شبكة الأمان الأساسية، وتشمل هذه البلدان: مصر، والأردن، وسورية، والمغرب.

يرى برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2012) أن البلدان العربية، بالإضافة إلى تركيا وإيران، وعلى وجه التحديد البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى في المجموعة، لديها حتى الآن أعلى مستوى من الإنفاق على الحماية الاجتماعية مقارنة بأي منطقة نامية أخرى، حيث يمثل أكثر من ضعف مثيله في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، وأكثر من أربعة أمثال نظيره في أفريقيا جنوب الصحراء. وفي هذه المنطقة يمثل هذا الإنفاق أكبر حسابات الإنفاق الحكومي بمفردها، حيث يبلغ متوسطها 5.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية ذات الدخل المتوسط الأدنى. علاوة على ذلك، فقد زادت الميزانية الاجتماعية بمتوسط سنوي قدره 18.8 في المائة للفرد بين العامين 2000 و2007 في البلدان العربية ذات الدخل المتوسط الأدنى، لتتخطى بذلك معدل نمو جميع حسابات الإنفاق العام الأخرى، ففي مصر كان معدل النمو السنوي 76.7 في المائة، وفي المغرب والأردن ولبنان والبحرين والكويت تجاوز 10 في المائة.

وغالبا ما يشكل الدعم الشامل للوقود والغذاء جزءا كبيرا من هذا الإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية، وكثيرا ما يتعدى الإنفاق على تدخلات (تدابير)

موجهة بدرجة أكبر، على الرغم من أن الشواهد على أن هذه الأخيرة أكثرُ فاعلية في التصدي للفقر (Coady et al. 2006, 2010; Breisinger et al. 2011c; Bacon and Kojima 2006). ويُقدّر أن دعم الطاقة يبلغ نحو 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في جميع أنحاء المنطقة العربية، وأعلى مستوى له في سورية بنسبة 11 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وربع النفقات الحكومية في اليمن. ويتجاوز دعم النفط 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في مصر واليمن، وهو أيضا مرتفع في تونس والأردن وسورية، في حين أن سورية ومصر والعراق والأردن لديها إعانات غذائية تتراوح بين 1 و2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد استمر الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الزيادة، نظرا إلى استجابة الحكومات لصدمات الأسعار العالمية للغذاء، حيث زادت حكوماتٌ كثيرة في المنطقة الإعاناتِ والنفقات الأخرى المرتبطة بالرعاية الاجتماعية (انظر الجدول 1-8).

وعلى الرغم من ارتفاع مستوى الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية، فإن تقديرات معاملات نماذج النمو العام للإنفاق تشير إلى أن إنفاق القطاع الاجتماعي في المنطقة العربية وتركيا وإيران أقل فاعلية من أي مكان آخر في توليد النمو الاقتصادي (Breisinger et al. 2012, table 6)، وهذا يتناقض مع نتائج بقية العالم، حيث يبدو أن الإنفاق على القطاع الاجتماعي محرك للنمو. ولقد انتهى برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2012, table 6) إلى قولهم: «تشير النتائج الواردة بالنموذج إلى أن إنفاق دولار دولي واحد إضافي في المنطقة العربية وتركيا وإيران؛ لا ينتج سوى نصف معدل النمو للدولار الذي يُنفق في بقية العالم، مما يشير إلى وجود إمكانية كبيرة لتحسين تخصيص وفاعلية إنفاق القطاع الاجتماعي في المنطقة العربية وتركيا وإيران».

وبالإضافة إلى التأثير المحدود للإنفاق الاجتماعي في النمو، فإن الكثير من الإنفاق على الحماية الاجتماعية في العالم العربي ليس فعالا في التخفيف من حدة الفقر. وغالبا ما يكون الإنفاق غير الموجّه لدعم الوقود والغذاء أعلى من الإنفاق الاجتماعي المستهدَف، على الرغم من الشواهد التي تفيد بأن الأسر المعيشية الأفضل حالا غالبا ما تستفيد بشكل غير متناسب من مثل هذه الإعانات غير الموجهة مقارنة بالمناطق الأكثر تحديدا والتي تتسم بالكفاءة والفاعلية في الحد من الفقر (World Bank

2005b; Coady et al. 2006, 2010; Breisinger et al. 2011c; Bacon and Kojima 2006)، وعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن 93 في المائة من إعانات البنزين في مصر تذهب إلى خُمس المستهلكين الأغنى (World Bank 2005b).

ويمكن إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي في العالم العربي وتحسينها بطريقتين: من خلال تحسين توجيهها (على سبيل المثال، عن طريق قياس مستوى الدخل الفعلي) وعن طريق زيادة تأثير التحويلات الاجتماعية في تكوين رأس المال (على سبيل المثال، عن طريق التحويلات النقدية المشروطة، والإجراءات التي تربط تلقي المدفوعات النقدية أو الغذائية بالخدمات الحكومية أو برامج الأشغال العامة). ويُعد تحسين هذا التوجيه، وتحديد المستهدفين، أمرا ضروريا بشكل خاص ويحتاج إلى الابتعاد عن الدعم الشامل المتكرر في كثير من الأحيان للغذاء والوقود نحو إعانات أكثر توجيها. وفي مصر، على سبيل المثال، هناك عدد كبير من البرامج الرامية إلى خفض أسعار الأغذية الأساسية، مثل دعم أسعار الخبز، وعلى الرغم من أن الحكومة قد حددت المستهدفين، وأدرجتهم في برنامج دعم الغذاء؛ فلايزال هناك مجال كبير لتحسين كفاءتها (Coady 2004; Ahmed and Bouis 2002).

وقد رأى البنك الدولي (The World Bank 2009a) أنه يمكن الحد من حجم الفقراء، وكذلك مدى عمق الفقر وحدتُه في العالم العربي بشكل جوهري من خلال إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي بتطبيق إجراءات قياس مستوى الدخل الفعلي، والتوجه نحو المناطق الجغرافية المستهدفة. ويدعو البنك إلى استخدام التحويلات النقدية بدلا من الدعم العيني، لأنها أكثر فاعلية من حيث التكلفة، وتؤدي إلى تشويه الأسواق بدرجة أقل، والسماح لسيادة المستفيدين، وهي أقل عرضة للغش، كما يمكن للتحويلات النقدية المشروطة أن تكون وسيلة فعالة للمساعدة في تطوير رأس المال البشري والفرار من مصيدة الفقر.

إصلاح منظومة دعم الغذاء والوقود

تتمثل إحدى الاستجابات الرئيسية للأزمة العالمية للغذاء في زيادة الإنفاق الحكومي على الدعم الغذائي. وقد رأى كل من ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2011)، وكذلك غوتنر (Gutner 2002) أن الدعم الغذائي كان في العادة عنصرا مهما

في برامج شبكات الأمان الاجتماعي في المنطقة، مع إنفاق المنطقة على الدعم أكثر من المناطق الأخرى المتوسطة الدخل. وفي أعقاب أزمة أسعار الغذاء في العامين 1972-1974، تم إنشاء أو تقوية أنظمة عامة لدعم الغذاء، وهي التي غالبا ما كانت من خلال منظمات إدارية للغذاء تُعرف بـ «صناديق التعويضات العامة» (Caisses Generales de Compensation (CGC)، للحفاظ على أسعار الغذاء المحلية من دون مستويات السوق. وفي ثمانينيات القرن العشرين، كانت لدى مصر والأردن وسورية واليمن برامج ضخمة، وفي الآونة الأخيرة أدخل العراق ما يُعد أضخم برنامج غذائي في المنطقة. هذه البرامج تفيد جميع المستهلكين وتمتاز بسهولة إدارتها. ومن الناحية النظرية، وتركيزا على الأغذية الأساسية، يجب أن تكون أكثر فائدة للأسر الأفقر، التي تنفق حصة أكبر من ميزانياتها على الغذاء.

يرى ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2011) أن أنظمة الدعم الغذائي في الدول العربية فوضوية ومعقدة، وأن الخطوط الفاصلة بين الإعانات والدعم السعري المباشر وغير المباشر، والضوابط الإدارية وتدخلات التجارة والأسواق والتحويلات النقدية غالبا ما تكون غير واضحة[2]. وكثيرا ما ردد ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2011) أن نظام الدعم في الدول العربية بحاجة إلى الإصلاح في ضوء ضغوط الميزانية من خلال تقديم إعانات مستهدفة أقل تكلفة وتشوها. بيد أنهما يلفتان الانتباه إلى أن هذا الإصلاح يجب أن يكون تدريجيا، وأنه قد يكون من الضروري وجود بعض أشكال النظم الوسيطة؛ لأن هذه الإعانات تشكل جزءا مهما من الاقتصاد السياسي للمنطقة، وكذلك من عقدها الاجتماعي.

والنظرة العامة للدعم الغذائي الشامل السائد في جزء كبير من المنطقة تشوه الأسعار وتشجع الاستهلاك المفرط للسلع المدعومة، وتتسم بالنكوص وعدم عدالة التوزيع لأنها تفيد الأثرياء والفقراء على حد سواء، كما أنها مكلفة ماليا. ومن الناحية العملية، غالبا ما يكون للبرامج تكلفة مالية باهظة؛ ومعدل مرتفع لتسرب الأسر غير الفقيرة؛ وتغطية منخفضة للفقراء، لاسيما في المناطق الريفية (ESCWA 2010, p. 87). وقد استُعرِض 15 برنامجا للدعم الغذائي على الصعيد العالمي، فوُجِد أن ثلاثة منها فقط كانت تحرز تقدما، (P205) أي أن المنفعة التي يحصدها شخص فقير تفوق ما يحصده شخص من غير الفقراء (Coady et al. 2002).

وقد قدّر ييمتسوف (Yemtsov 2008) أنه في مصر يحصل الشخص في الخُمس الأشد فقرا على إعانات أقل بثلاث مرات من الدعم الذي يحصل عليه شخص من أغنى 20 في المائة، وفي المغرب يحصل الفقراء على 10 في المائة فقط مما تنفقه الحكومة على الدعم الشامل للأسعار، و90 في المائة من السلع المدعومة تذهب إلى غير الفقراء.

ويمكن أن تكون الإعانات المستهدفة الجديدة إما موجهة إداريا - أي أن الحكومة تقرر من يحصل على الدعم - وإما حتى بطريقة أفضل من ذلك وأقل تكلفة من الناحية الإدارية، وهي: الدعم المستهدف ذاتيا، ويعني دعم السلع التي يميل الفقراء إلى استهلاكها فقط (فيما يخص أنواع الدعم الموجهة «المستهدَفة» انظر: Tuck and Lindert 1996; Adams 2000; and Jha et al. 2011). مع مثل هذا الدعم المستهدف، لا تتحقق الحماية إلا لمجموعة فرعية من السكان من الآثار السلبية لارتفاع أسعار الغذاء، ويُسمح بحدوث إعادة دوران للدخول الحقيقية المتاحة في الاقتصاد ككل. بيد أنه لا يمكن معالجة إصلاح منظومة الدعم الغذائي في المنطقة العربية من منظور اقتصادي فقط؛ فمن الاعتبارات الأساسية أيضا: العوامل السياسية، فضلا عن القدرة الإدارية للحكومات على الإصلاح.

تُظهر بعض التجارب من مصر الثمار المحتملة التي يمكن جَنيُها من الإصلاحات في منظومة الدعم الشامل للغذاء والطاقة. وقد قدّر البنك الدولي (World Bank 2005b) أن الدعم الشامل للطاقة في مصر، دعم تنازلي(*) بدرجة كبيرة، ويستفيد منه الأغنياء بشكل أساسي، وأنه إذا خُفِّض الدعم الحالي غير المستهدف للطاقة، بخلاف الكيروسين، بمقدار النصف، واستُخدمت العوائد المدخرة في التحويلات النقدية لجميع سكان مصر، فسينخفض الفقر من 20 في المائة إلى 13.5 في المائة من السكان، مما يؤدي إلى رفع 4.2 مليون نسمة فوق خط الفقر. وبالمثل، فإن نظام دعم الغذاء في مصر، الذي كان دوما مكونا مهما في برنامج شبكة الأمان

(*) الدعم التنازلي Regressive Subsidy: يعني أن الشرائح الأعلى تستفيد من الدعم بدرجة أكبر من الشرائح الأدنى أو الأفقر في المجتمع، وهو عكس الدعم الاقتصادي Progressive Subsidy: أي الشرائح الأفقر هي التي تستفيد بدرجة أكبر من الشرائح الأعلى. [المترجم].

- والذي كان قبل ارتفاع الأسعار العالمية للغذاء يمثل نحو 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي - لديه فاعلية محدودة في الحد من الفقر (World Bank 2005b, 2009a). وعلى غرار ذلك استهلك دعم الأغذية الشامل في اليمن في التسعينيات أكثر من 16 في المائة من ميزانية الحكومة و5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ومع ذلك، لم يصل سوى نحو 7 في المائة من الفوائد إلى أفقر شريحة سكانية (World Bank 1999).

وتذهب الإسكوا (ESCWA 2010) إلى أنه عند الانتقال إلى الدعم المستهدف للغذاء والوقود، ينبغي أن تُؤخَذ في الاعتبار خمس آليات أساسية موجَّهة: فحص الموارد، والاستهداف الفئوي والجغرافي، والأساليب المجتمعية، وقياس مستوى الدخل الفعلي، والاستهداف الذاتي. وعلاوة على ذلك، ترى الإسكوا أيضا (ESCWA 2010) الاستفادة من تجارب البرامج المطبقة في جنوب آسيا.

وتشمل أمثلة استهداف الأنظمة التي توفر الغذاء المدعوم لأسر مختارة عبر المحلات منخفضة السعر في الأحياء الفقيرة أو عن طريق البطاقات التموينية. حاولت كل من مصر والأردن إدراج المستهدفين في نظام دعم الغذاء (Coady 2004). بيد أنه يمكن للبرامج أن تنحرف عن مسارها عن طريق الفساد؛ ففي مصر، أفضى ذلك إلى عدم حصول الفقراء على بطاقات التموين (Kherallah et al. 2000) - ويمكن أن تكون مكلفة في إصدارها.

قدمت دراسة ديسوس وزملائه (Dessus et al. 2008)، وهي التي أوجزت في الفصل الرابع، تحليلا لتأثير ارتفاع أسعار الغذاء في الفقر بالمناطق الحضرية، وكما يوضح (الجدول -7 4) في الفصل الرابع، فإن ارتفاع الفقر الحضري في الدول العربية الأربع في العينة الخاصة بالدراسة يُعزى بشكل أساسي إلى تأثير الدخل الحقيقي السلبي في الأسر التي كانت فقيرة قبل صدمة الأسعار، وليس عادة إلى الأسر الجديدة التي تقع في الفقر. ومن ثم، من حيث تصميم شبكات الأمان الاجتماعي للتعامل تحديدا مع الفقر الناجم عن ارتفاع أسعار الغذاء، يرى ديسوس وزملاؤه أنه في البلدان التي توجد فيها بالفعل آليات للتحويلات النقدية الموجهة بصورة فعالة، فإن الاستراتيجية الأكثر فاعلية من حيث التكلفة لمعالجة الزيادة في الفقر الحضري هي توسيع نطاق هذه البرامج بدلا من تصميم أدوات لتحديد الفقراء الجدد.

التحويلات المباشرة، وبرامج العمل العام، وبرامج التغذية

غالبا ما بينت برامج الأشغال العامة الكثيفة العمالة، خصوصا في المناطق الريفية (ESCWA 2010; World Bank 2003a)، والتحويلات النقدية المشروطة أو غير المشروطة؛ والتحويلات الغذائية أو إحداهما (ESCWA 2010; Skoufias 2005; Gertler 2004; World Food Programme 2009) وبرامج الدعم الغذائي (ESCWA 2010)؛ أنها أشكال فعالة لشبكات الأمان الاجتماعي التي تساعد على الحد من الفقر وتحقيق الأمن الغذائي الفردي في العديد من أجزاء العالم النامي. وكثير من هذه البرامج موجودة في البلدان العربية، وهناك حاجة إلى مزيد من العمل لرصد تأثيرها وتحسين فاعليتها.

وقد أصبحت برامج الدعم الشامل على الصعيد العالمي، وعلى مدى العقد ونصف العقد الماضيين، أقل شعبية بوصفها وسيلة للحماية الاجتماعية نتيجةً للعيوب المذكورة أعلاه لمثل هذه البرامج. وقد حلت محلها برامج التحويلات النقدية، وهي التي أصبحت أكثر استخداما وشعبية؛ حيث إن مثل هذه البرامج تتمتع بمزايا توفير المرونة للمتلقين فيما يتعلق باستخدامهم للتحويلات النقدية، وكذا تحفيز الاقتصاد المحلي من خلال التأثيرات المضاعفة للإنفاق. وعادة ما تستند التحويلات النقدية إلى مستوى الدخل، ففي فلسطين، على سبيل المثال، برنامج يعتمد على مستوى الدخل الفعلي. والعديد من البرامج هي أيضا مشروطة، فعلى سبيل المثال، التحويل النقدي مشروط بإبقاء الأطفال في المدارس أو الذهاب إلى العيادات الصحية. وقد أثبتت هذه البرامج فاعليتها في أماكن أخرى، ليس فقط من حيث الحد من الفقر، ولكن أيضا من حيث تحسين رأس المال البشري، أي عن طريق التعليم والتغذية (Adato and Hoddinott 2009; Alderman and Hoddinott 2009). وقد يرى الكثيرون ضرورة أن تأخذ الدول العربية المزيد من برامج التحويلات النقدية بعين الاعتبار.

تعاني أنظمة التحويلات النقدية عيبا رئيسيا، باعتبارها استجابة للأزمة العالمية للغذاء، فهي لا تستطيع حماية الأسر من ارتفاع الأسعار ما لم تُعدَّل وفقا للتضخم، وهو عملية مكلفة إداريا. وهذا ينم عن أن أحد مجالات الحماية الاجتماعية في سياق قصور الأمن الغذائي، والذي يستحق المزيد من الاهتمام في

العالم العربي، هو دور التحويلات النقدية مقابل الاستجابات الإنسانية العينية مثل المساعدات الغذائية في أوقات الأزمات الحادة. تشير الأبحاث (DFID 2011) إلى أن التحويلات النقدية يمكن أن تكون وسيلة فعالة بشكل خاص لتمكين الأسر من حماية استهلاكها، وتوفير الخيارات، والتنوع الغذائي، والكرامة للمستفيدين. ومع ذلك، يجب ربط قيمة التحويلات النقدية بأسعار السوق الغذائية، وقد يكون من الصعب تحقيق ذلك في أوقات الارتفاع السريع في أسعار الغذاء. بيد أنه في أوقات النقص الحاد في الغذاء وتصاعد الأسعار، وإذا كانت عملية التحويلات الغذائية تشمل الأغذية المدعمة بالمقويات الدقيقة غير المتوافرة في السوق، قد تكون عمليات التحويلات الغذائية أكثر ملاءمة من التحويلات النقدية (IFPRI 2011b, p. 46).

وبالمثل، يرى ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2011) أن الشكل الأمثل لشبكة الأمان الاجتماعي لا يتمثل في الدعم، بل في تحويلات الدخل للأسر الفقيرة لتعويضهم عن ارتفاع أسعار الغذاء وغيرها، مع تفضيل التحويلات المباشرة للدخل على بطاقات الغذاء أو الوقود. وردد هذه الحجة كارشيناس والعلمي (Karshenas and Alami 2011, p. 23)، اللذان يقترحان الاستعاضة عن الإعانات الشاملة الباهظة بأشكال أكثر مباشرة من المساعدة الاجتماعية مثل العلاوات العائلية وعلاوات الإسكان لضمان الحد الأدنى من الدخل الأساس للأسر الفقيرة. وتشير دراسة حديثة (Skoufias et al. 2010) إلى ازدياد أهمية استخدام شبكة الأمان الاجتماعي في برامج التحويلات النقدية لحماية تنوع النظام الغذائي وتغذية الأسر الفقيرة بالمغذيات الدقيقة خلال أزمات أسعار الغذاء.

يمكن أن تكون برامج الأعمال العامة شبكة أمان اجتماعية فعالة بشكل خاص في المناطق الريفية، حيث يمكن أن تساعد هذه البرامج كثيفة العمالة في مقابل أي من النقود أو الغذاء. أو كذلك المدخلات الزراعية من أجل العمل، وهي التي يمكنها أن تؤدي إلى تطوير البنية التحتية الريفية مثل الطرق الفرعية وصيانة التربة والصرف والري. ومن الناحية المثالية، ينبغي ألا تتداخل هذه البرامج مع مواسم الحصاد، وينبغي أن يكون لها معدل أجور أدنى من السوق لجعل البرامج ذاتية الاستهداف، وينبغي أن تستخدم المقاولين المحليين للمساعدة في التنفيذ، وينبغي

أن تراعي الفوارق بين الجنسين، وينبغي أن تستخدم مساهمات المجتمع اللامركزية للبت في المشاريع المناسبة.

وهناك العديد من برامج العمل العامة في العالم العربي، لاسيما في دول شمال أفريقيا مثل المغرب، لكنها لم تكن كثيفة العمالة على وجه الخصوص، وفشلت في توفير فرص عمل للمرأة، ولم تؤدِ إلى إنتاج بنية تحتية ريفية يمكن الحفاظ عليها بسهولة. ومن ثم هناك مجال للتحسين في مثل هذه البرامج، وبشكل أعم، فإن العيب في برامج الأعمال العامة هو أنها مكلفة إداريا مقارنة - على سبيل المثال - ببرامج التحويلات النقدية، وأنها لا يمكن أن تساعد أولئك غير القادرين على العمل بسبب السن أو العجز. ومن حيث الاستجابة العامة لأزمة الغذاء، لجأ عدد قليل جدا من دول العالم العربي إلى برامج النقد مقابل العمل، باستثناء اليمن حيث أدخل مثل هذه المشاريع العامة من خلال صندوقه الاجتماعي للتنمية باستخدام تمويل البنك الدولي.

تُعد برامج الدعم التغذوية قبل الولادة والطفولة المبكرة شبكة أمان اجتماعية مهمة أخرى، لاسيما في سياق ارتفاع أسعار الغذاء، ولها تأثير كبير في الصحة والإنتاجية على المدى الطويل. إن سوء التغذية بالمغذيات الدقيقة مثل نقص الحديد واليود ونقص فيتامين «أ» شائع في العالم العربي. ولا يمكن معالجة هذه المشكلات من خلال برامج التعليم والتوعية فقط، مثل الحث على التنوع الغذائي، والرضاعة الطبيعية، ولكن أيضا عن طريق برامج التغذية المدرسية والمكملات الغذائية وبرامج محسِنات الأغذية، على سبيل المثال إثراء الملح باليود والدقيق بالحديد. وتُعتبر الأغذية المحَسَّنة بالمغذيات الدقيقة للأطفال وبرامج التغذية المدرسية مهمة في هذا الصدد. وقد أدخل اليمن، على سبيل المثال، برنامجا ناجحا للتغذية المدرسية يستهدف الفتيات، وذلك بمساعدة برنامج الأغذية العالمي.

وبالنظر إلى أن نحو 76 في المائة من الفقراء العرب يعيشون في المناطق الريفية، فإن هناك حاجة إلى ربط سياسات الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي بالسياسات الزراعية. ويمكن للحماية الاجتماعية أن تتجاوز مجرد حماية الاستهلاك ببساطة. وعندما تكون برامج الحماية الاجتماعية ذات مدة وقيمة كافيتين وترتبطان بالخدمات المتكاملة مثل تطوير المهارات والخدمات المالية، فإنها يمكن

أن تساعد في تعزيز تنمية سبل العيش وبناء الاستثمار في الأصول الإنتاجية. وتبين الأبحاث أن الحماية الاجتماعية، مقترنةً بتدخلات الدعم الزراعي، يمكن أن تؤدي إلى تأثيرات أكبر في الأمن الغذائي أكثر من أي إجراء منفرد (Gilligan et al. 2008). وفي هذا الصدد، يتعين على الحكومات العربية أن تحدد كيف يمكن لشبكات الأمان الاجتماعي وبرامج التأمين أن تساعد في الحث على التنمية الزراعية وتحسين الدخل الريفي عبر الحد من تعرض فقراء الريف للصدمات والمخاطر.

ويتعين على كل من الدولة والسوق أن يتدخلا من أجل الحماية الاجتماعية في القطاع الريفي لكي تكون مستهدفة بشكل جيد، وأن تُصمَّم، حيثما أمكن، بحيث تكون هناك أوجه تآزر بين الحماية الاجتماعية وتبنّي الابتكارات الزراعية، على سبيل المثال، مساعدة فقراء المزارعين على استخدام البذور المحسّنة والمدخلات الزراعية الأخرى. ويُعد التأمين القائم على السوق والمدعوم من الحكومة للمزارعين الفقراء مجالا ممكنا آخر يستحق مزيدا من الدراسة، خصوصا أن الفقراء وصغار المزارعين في المنطقة معرضون بشدة للمخاطر والصدمات مثل الجفاف. ويناقش هيلموث وزملاؤه (Hellmuth et al. 2009) إيجابيات وسلبيات مختلف برامج تأمين المحاصيل على المستوى العام، كما تستعرض الإسكوا (ESCWA 2010, pp. 92-6) هذه البرامج من منظور إقليمي. وكثيرا ما يستبعد المنهج الحالي القائم على المجتمع المحلي لمواجهة المخاطر فئات مثل النساء أو الأقليات العرقية أو المعاقين. وخطط التأمين على المحاصيل، على سبيل المثال، مرتبطة بهطول الأمطار، هي إحدى الإمكانيات بالمنطقة التي تستحق وأن تستقصى، كما ينبغي ألا تتداخل شبكات الأمان الاجتماعي مع التدخلات الزراعية فقط، بل يجب ألا تكون هذه التدخلات مراعية للفروق بين الجنسين أيضا.

الإغاثة الإنسانية في حالات الطوارئ

بالإضافة إلى برامج شبكات الأمان، غالبا ما تكون هناك حاجة إلى الإغاثة الطارئة في أوقات الأزمات الإنسانية. وتستحق المعونات الغذائية، بوصفها أحد مكونات هذا النوع من الإغاثة في أوقات قصور الأمن الغذائي الحاد أو المزمن، تحليلا منفصلا. ومن الناحية التاريخية، فإن المستفيدين الرئيسيين من المعونات

الغذائية في المنطقة هم مصر والعراق والأردن ولبنان وفلسطين والسودان وسورية واليمن. وعلى الصعيد العالمي، انخفضت المعونات الغذائية على مدى العقدين الماضيين؛ وانعكس هذا الاتجاه في تدفقات المعونات الغذائية إلى العالم العربي - باستثناء فلسطين واليمن - وانخفضت بشكل ملحوظ بين العامين 1990 و2008، فقد انخفضت هذه المعونات في البلدان المذكورة من 2.3 مليون طن إلى 0.9 مليون طن (ESCWA 2010, table 13). وكانت مصر في المقدمة إقليميا من حيث تخفيض المعونات الغذائية، فقد انخفضت من نحو 1.5 مليون طن في العام 1990 إلى مستوى الصفر تقريبا بحلول العام 2008. والنقاش حول المعونات الغذائية مقابل أشكال أخرى من المساعدات الطارئة مثل التحويلات النقدية خارج هذا النطاق، لكن من الجدير بالملاحظة أنه في بعض الحالات، أصبحت المعونات الغذائية للمنطقة «مسيَّسة»، إذ يُنظر إلى العاملين في المجال الإنساني على أنهم أحزاب غير محايدة في فلسطين (Fast 2006)، والسودان، وفيما يتعلق بالعمليات العسكرية في العراق (Hansen 2007).

حللت الإسكوا (ESCWA 2010) دور المساعدات الإنسانية وشبكات الأمان الاجتماعي في الدول المتأثرة بالنزاعات والدول الهشة(*) في العالم العربي. ويشير التقرير إلى أنه على الرغم من أن المساعدات الإنسانية مثل توزيع الغذاء، إلى جانب شبكات الأمان مثل برامج التغذية المدرسية، والرعاية الصحية وبرامج المياه والصرف الصحي، كانت في كثير من الأحيان منقذة للحياة، لم يوجه سوى اهتمام محدود إلى برامج أوسع نطاقا لكسب الرزق، يمكن استخدامها بوصفها مكملة للمعونات الغذائية (OECD 2007). ويعتبر التقرير بمنزلة مثال إيجابي على أوجه التضافر بين المساعدات الإنسانية وبرامج سبل العيش، وهي العمل الأخير الذي اضطلع به برنامج الأغذية العالمي في السودان وفي مناطق أخرى من العالم، حيث تركز المشاريع في بلدان ما بعد النزاعات على إعادة بناء البنية التحتية مثل الطرق الفرعية ودعم سبل العيش.

(*) الدول الهشة (Fragile States): هي تلك الدول التي تتسم بضعف جهاز الدولة لديها أو ضعف شرعيتها، وبانخفاض المستوى التنموي، وبأنها تعاني مشكلات اقتصادية واجتماعية جمة، والمواطنون فيها معرضون للعديد من المخاطر. ومن ضمن المعايير لتحديد الدول الهشة. حجم تلقي المعونات الغذائية. [المترجم].

ويمكن أن تتراوح برامج سبل العيش من الأنشطة متوسطة الأجل إلى أنشطة طويلة الأجل، بما في ذلك برامج النقود مقابل العمل، وقسائم (بطاقات) الخدمات المختلفة، والتدريب المهني، وتوزيع المدخلات الزراعية على المزارعين، ودعم الأنشطة المدرّة للدخل، وإصلاح سياسات الأراضي، وتوفير الخدمات المالية. وتقدم الإسكوا (ESCWA 2010, table 14) قائمة كاملة بالتدخلات الممكنة للعيش في السياقات المتصلة بالنزاعات. وبشكل عام، تعمل الأمم المتحدة على إيجاد طرق لمعالجة الفجوة بين عمليات الإغاثة والانتقال إلى الإصلاح والتعمير، لتشمل الدول المتضررة من النزاعات، وتلك المتضررة من النزاعات في الآونة الأخيرة، فضلا عن الدول الهشة (32/UN Economic and Social Council Resolution E/2002).

الربيع العربي وإمكانية الإصلاح

يرى كل من كارشيناس والعَلَمي (Karshenas and Alami 2011, 2012) أن الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في حاجة إلى التحول كليا في رؤيتها العامة والفكرية إلى رؤية منهجية، أكثر إنصافا، وقائمة على الحقوق. ولكن الأنظمة السياسية في الماضي كانت تفتقر إلى الإرادة السياسية أو الرغبة في الاستجابة إلى هذا التحدي، نظرا إلى أن العقد الاجتماعي القديم كان يستند - ضمنيا - إلى تقديم الإعانات الشاملة والتوظيف الحكومي مقابل الولاء للأنظمة الاستبدادية. وقد تضمّن هذا العقد الاجتماعي منهجا فوقيا من أعلى إلى أسفل، غير قائم على المشاركة الشعبية لتخطيط وتنفيذ برامج الرعاية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي التي كان الهدف الرئيس منها بقاء النظام من خلال توفير تدابير شعبوية populist، مثل تقديم الدعم الشامل، وضمان العمل الحكومي، الذي يتسم بمزايا سخية مثل التأمين الصحي، والإسكان المدعوم، والتعليم المجاني، والمعاشات التقاعدية. ومع ذلك، استبعد هذا العقد الاجتماعي قطاعات واسعة من سكان الريف والقطاعات غير الرسمية الحضرية (Karshenas and Moghadam 2006).

ويدّعي كل من كارشيناس والعَلَمي أن العقد الاجتماعي القديم أصبح متفسخا بشكل متزايد في عصر العولمة والإصلاح الاقتصادي، كما يتضح ذلك من الدراسة المستفيضة لكل من هاريجان والسعيد (Harrigan and El-Said 2009b). وبدلا

من إصلاح العقد القديم والتخطيط لسياسة اجتماعية جديدة لتلافي الفقر والحد من الضعف الاقتصادي والاجتماعي، لجأت الأنظمة القديمة ببساطة إلى شبكات الأمان الاجتماعي الباقية (والتي غالبا ما تكون غير فعّالة) لمساعدة أولئك الذين أصبحوا فقراء بسبب الإصلاح والتحرير الاقتصاديين (Abdel Samed and Zeidan 2007; ESCWA 2009; El-Laithy 2011). واعتبرت الأنظمة الاستبدادية هذه التدابير بمنزلة مؤسسة خيرية تمنحها للسكان الممتثلين. ويدّعي كارشيناس والعَلَمي (Karshenas and Alami 2011 and 2012) أن قصور السياسات الاجتماعية أدى دورا في انتفاضات الربيع العربي، وأن استجابات الأنظمة القائمة على المدى القصير، مثل تلك المبينة في الجدول (1 - 8)، كانت بمنزلة «صورة كاريكاتورية نهائية للهِبات السياسية التي تكمن في صميم صنع السياسات الاجتماعية في عصر الإصلاح الاقتصادي، مع الهدف الأساس المتمثل في الحفاظ على سلطة الأنظمة الاستبدادية» (Karshenas and Alami 2011, p. 8).

وقد وُثِّق الانهيار التدريجي لهذا العقد الاجتماعي القديم من قِبَل هاريجان والسعيد (Harrigan and El-Said 2009b)، اللذين وجدا أن كثيرا من بلدان المنطقة التزمت خلال العقود القليلة الماضية برامج للتحرر الاقتصادي بتوجيهات صندوق النقد والبنك الدوليين، والتي في حالة البلدان الفقيرة في الموارد وغير المنتجة للنفط مثل الأردن والمغرب وتونس ومصر. وكثيرا ما آلت هذه البرامج إلى تراجع قدرة الدولة على توفير الرعاية الاجتماعية، فقد عملت برامج الخصخصة واسعة النطاق على تقليص العمالة في القطاع العام، ولم تعد وسيلة فعالة لحماية الدولة لمواطنيها. كما أن ظروف التقشف المالي تعني أن النفقات العامة لم تكن قادرة على مواكبة احتياجات التعليم والرعاية الصحية لسكان تتنامى أعدادهم بسرعة؛ ونتيجة لذلك، أُتيحت الفرصة لأطراف غير حكومية للمساعدة في توفير الرعاية الصحية والتعليم وكذلك شبكات الأمان الاجتماعي مثل التحويلات النقدية.

وقد تمثل أهم نوع من الأطراف غير الحكومية التي تقدم المساعدات على أساس عقائدي في المنطقة في الجماعات الإسلامية؛ مثل جماعة الإخوان المسلمين في دول مثل مصر والأردن (Harrigan and El-Said 2009b; El-Said and Harrigan 2014). وكانت الأنظمة القائمة مثل نظام مبارك في مصر، وكذلك وكالات المعونة

الخارجية، تميل إلى أن تكون معادية لمثل هذا النوع من الرعاية الاجتماعية القائمة على العقيدة، وتعتبره تحديا لسلطتها (المرجع نفسه). ومع ذلك، فقد مارست هذه المصادر البديلة للرعاية الاجتماعية دورا رئيسا في الحيلولة دون زيادة أكبر في الفقر في المنطقة. والأنظمة الجديدة التي وصلت إلى السلطة في أعقاب الربيع العربي ذات طابع إسلامي في دول مثل مصر (حتى 2013) وتونس، لديها الفرصة للعمل بشكل أوثق مع هذه الجهات غير الحكومية ذات الأساس الديني للمساعدة في تقوية دورها في توفير الرعاية الاجتماعية وشبكات الأمان الاجتماعي في المنطقة.

يلقي كل من كارشيناس والعَلَمي (Karshenas and Alami 2012) الضوء على نقاط الضعف في برامج شبكات الأمان الاجتماعي التقليدية في المنطقة، وكذلك على المجالات الأوسع من الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والتعليم. ويستشهدان بترتيب الدول العربية في تقرير منظمة العمل الدولية حول الأمن الاجتماعي العالمي، والذي يضعهم في مرتبة متوسطة، ومن ضمن الأضعف اجتماعيا واقتصاديا. ويشمل الضمان الاجتماعي المعاشات التقاعدية، والورثة، والعجز، والمرض والإصابات، وأجور الأمومة، وإعانات البطالة، والإعانات العائلية (المرجع نفسه، الجدول 5). وفي عديد من مجالات الضمان الاجتماعي، مثل تغطية المعاشات التقاعدية، تُعد الدول العربية (باستثناء دول مجلس التعاون الخليجي) عند مقارنتها بالدول الأخرى متوسطة أو منخفضة الدخل المتوسط. ويقتصر التأمين الاجتماعي الرسمي - إلى حد كبير - على موظفي القطاع العام، وبالتالي لا يغطي عادة سوى 30 إلى 40 في المائة من السكان.

كما تفتقر معظم البلدان العربية إلى أي برامج ذات ثقل لتأمين البطالة، أو توفير اعتماد لإجازة الأمومة. وعلى الرغم من أن دول مجلس التعاون الخليجي تبدو أفضل من حيث التغطية بالضمان الاجتماعي، مع وجود بدلات سخية لسكانها، فإن 70 في المائة أو أكثر من القوى العاملة تتكون من العمال المهاجرين، ومعظمهم يقع خارج شبكة الضمان الاجتماعي. وتُعد مصر الدولة الوحيدة في المنطقة التي تشمل سبعة من مجالات الضمان الاجتماعي الثمانية السابقة الإشارة إليها (المعاشات التقاعدية، الناجون، العجز، إعانة المرض والإصابات، إعانة الأمومة، إعانة البطالة، والإعانات العائلية)، ولكن حصة الضمان الاجتماعي للقوى العاملة المتضمَّنة تُعد ضئيلة نسبيا.

ويسهم قصور التعليم والرعاية الصحية في المنطقة في الضعف الاقتصادي والفقر، ومن ثم تزيد الحاجة إلى توفير شبكة الأمان الاجتماعي. ويرى كل من كارشيناس والعلمي (Karshenas and Alami 2012) أنه فيما يتعلق بسنوات التعليم، فإن المنطقة العربية تتخلف عن البلدان المتخَذة أساسا للمقارنة، وذلك بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي للفرد، وتهميش قطاعات: المرأة والسكان الريفيين والفقراء، من حيث التعليم. كما يستشهدون بالدراسة التي تشير إلى أن التعليم يسهم بقدر قليل في الحراك الاجتماعي في المنطقة (Assad 2010; El-Araby 2010). كما تُهمل الرعاية الصحية العامة للفقراء وفي المناطق الريفية، حيث يشمل تأمين الرعاية الصحية نسبة تتراوح بين 30و40 في المائة من السكان، وتقل كثيرا في بلدان مثل مصر والمغرب واليمن.

والخدمات المحدودة التي توفرها الدولة في الرعاية الصحية، وإجبار المواطنين على اللجوء إلى القطاع الخاص، ودفع رسوم الخدمة، تعني أن بعض الدول العربية غير الخليجية لديها أعلى نسب الإنفاق الشخصي على الرعاية الصحية في العالم؛ حتى في دول مثل مصر وسورية، والتي تهدف إلى توفير رعاية صحية شاملة. والإنفاق العام على الرعاية الصحية في المنطقة، سواء أكان نسبة من الناتج المحلي الإجمالي، أو نسبة من الإنفاق الحكومي، يُعد إنفاقا أدنى من المتوسط في البلدان ذات الدخل المتوسط. ويعني سوء التعليم العام والرعاية الصحية أن كثيرا من الأسر تنفق نسبة كبيرة من دخلها للحصول على هذه الخدمات من القطاع الخاص.

ويرى كل من كارشيناس والعلمي أن الربيع العربي وظهور أنظمة جديدة في تونس ومصر وليبيا يوفران الآن فرصة ملائمة لإصلاح برامج شبكات الأمان الاجتماعي وشبكات الضمان الاجتماعي القديمة لجعلها أكثر فاعلية وكفاءة، وإدخال السياسات الاجتماعية «التنموية» القائمة المشاركة في سياق ديموقراطي، والتي ظلت غائبة تاريخيا في المنطقة. وتزايد العجز المالي في عديد من البلدان العربية (الجدول 3 - 5 في الفصل الخامس)؛ يجعل الحاجة إلى الإصلاح أكثر إلحاحا. وبالفعل أصبحت المنظمات الدولية أكثر انخراطا في مساعدة الأنظمة السياسية الجديدة في مثل هذه الإصلاحات (ILO 2011).

وأحد العوامل التي قد تجعل من الأسهل على الدول العربية تحسين كفاءة برامج شبكات الأمان الاجتماعي الخاصة بها هو طابع الفقر الذي يتمركز في مناطق

معينة. وعلى الرغم من أن نحو 76 في المائة من الفقراء في البلدان العربية يعيشون في المناطق الريفية، فإن الفقر الريفي المزمن لا يعمم في المنطقة إلا في البلدان المنخفضة الدخل مثل اليمن. وبدلا من ذلك، يتركز في مجموعات اجتماعية معينة، مثل الأسر التي تعولها النساء، والمعدمين الزراعيين، والعمال الزراعيين، وفي مناطق محددة مثل صعيد مصر، ومنطقتين محددتين في العراق، وجبال وسهوب المغرب وتونس (Cortas 2011, box 2). وهذا يعطي الحكومات العربية الفرصة لتطوير أدوات ريفية واضحة الهدف للقضاء على الفقر.

ومن دون إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي في المنطقة، ثمة تهديد نتيجة أن المستويات المرتفعة من الإنفاق الحكومي على هذه البرامج ستؤدي إلى تقليص الحيز المالي، وزيادة العجز والاقتراض الحكوميين، والإسهام في مشكلات الاقتصاد الكلي مثل التضخم والمزاحمة الاقتصادية للقطاع الخاص. ومع ذلك، يجب أن تضمن الإصلاحات في نظام شبكة الأمان الاجتماعي أن تكون عادلة وفعالة ولا تعرّض الرعاية الاجتماعية للفقراء والمستضعفين للمخاطر بشكل غير مقصود.

وستعتمد فاعلية شبكات الأمان الاجتماعي في العالم العربي، كما في أي مكان آخر، على الموارد المالية والقدرات الإدارية، وكذلك على مدى فاعلية كل من التخطيط والاستهداف والتنفيذ الفعال (Alderman and Hoddinott 2009). وعلى الرغم من أن العديد من الدول العربية ذات الدخل المتوسط تفتقر إلى الموارد المالية، فقد أظهرت الأبحاث أنه عند تحديد أهدافها (استهدافها) بشكل صحيح، تتطلب البرامج الفعالة عادة أقل من 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (المرجع نفسه).

وتتمثل إحدى الطرق التي يمكن بها زيادة الحيز المالي بغرض تمويل شبكات أمان اجتماعية أكثر فعالية، فضلا عن تمويل الإنفاق على الرعاية الاجتماعية بشكل أعم، مثل الرعاية الصحية والتعليم، في تخفيض النفقات العسكرية في المنطقة. وفي العام 2007، كانت سبعة من البلدان العشر - على الصعيد العالمي - التي كانت لها أعلى نسبة من الإنفاق العسكري من الناتج المحلي الإجمالي؛ تقع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهي وفق ترتيبها تتمثل في: عمان (المرتبة الأولى)، المملكة العربية السعودية (الثانية)، إسرائيل (الرابعة)، الأردن (الخامسة)، لبنان واليمن (السادس) وسورية (التاسعة). وفي بلدان مثل اليمن ولبنان، كان الإنفاق العسكري

يتراوح بين 30-45 في المائة من إجمالي الإنفاق العام، مما أدى إلى منافسة أشكال الإنفاق الأخرى. ويبين الجدول (2 – 8) أن متوسط الإنفاق العسكري في منطقة الإسكوا كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بين العامين 2005 و2008 بلغ 4.92 في المائة، أي ضعف المعدل العالمي البالغ 2.43 في المائة، في حين كان إنفاق المنطقة على الصحة والتعليم أقل من المتوسط العالمي.

وفيما يتعلق بمسألة الحيز المالي، رأت الإسكوا (3-ESCWA 2010, pp. 62) أن الجهود الرامية إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي من الغذاء والحماية العشوائية للمنتجين المحليين غير الأكفاء يمكن أن تستنزف موارد الحكومة التي يمكن استخدامها بشكل أكثر فعالية من أجل توطيد شبكات الأمان الاجتماعي، حيث لشبكات الأمان الاجتماعي تأثير أكبر في الأمن الغذائي الفردي من الحماية العشوائية للمنتجين لتحقيق الاكتفاء الذاتي.

الجدول (2 – 8): متوسط الإنفاق العسكري مقابل الإنفاق الاجتماعي بين العامين 2005 و2008 (من الناتج المحلي الإجمالي (%)

البلد	الإنفاق العسكري	الإنفاق على الصحة	الإنفاق على التعليم
البحرين	3.23	3.7	غ. م
مصر	2.6	6.2	4.05
الأردن	5.38	8.93	غ. م
الكويت	3.73	2.17	5.25
لبنان	4.63	8.8	2.5
عمان	110.7	2.47	3.75
المملكة العربية السعودية	8.43	3.33	غ. م
سورية	4.25	3.9	5.1
السودان	4.25	3.7	غ. م
الإمارات العربية المتحدة	1.9	2.63	1.3
اليمن	4.65	4.2	5.2
متوسط الإسكوا	4.92	4.55	3.73
المتوسط العالمي	2.43	9.8	4.58

ملاحظة: غ. م = بيانات غير متاحة.

المصدر: ESCWA 2010, table 11

ويقدم العراق مثالا جيدا على نظام شبكة الأمان الاجتماعي غير الكفء في خضم عملية الإصلاح، فقد أنشئ نظام توزيع عام وشامل غير فعال للأغذية في العام 1990 يعتمد عليه ما يقرب من 10 في المائة من السكان في حصولهم على 85 في المائة من السعرات الحرارية اللازمة لهم. ويُمثل نظام التوزيع العام هذا برنامج شبكة الأمان الاجتماعي الرئيس في البلاد، وهو واحد من أكبر برامج مقننات الطعام في العالم. ومما لا شك فيه أنه ساعد في منع حدوث أزمات إنسانية خلال عمليات الحظر والنزاعات التي أثرت في العراق خلال مدة العقدين ونصف العقد الماضية. ومع ذلك، تُظهر الحسابات أنه في العام 2005 لحصول فرد واحد فقير على الغذاء بما قيمته دولار واحد فقط، يتكلف هذا التحويل 6.3 دولار، إلى جانب نحو ربع الميزانية تُنفق على النقل والتخزين، والمصروفات غير المحتسبة (World Bank 2005c). ويبدو هذا الأداء لشبكة الأمان الاجتماعي هزيلا عند مقارنته بنظيره لشبكات الأمان الفعالة التي تنفق 5-10 في المائة على العمليات الإدارية.

يتميز نظام التوزيع العام بطرائق الشراء غير التنافسية، والنفايات، وعمليات المضاربة، والسرقة، والفساد. وقد كانت كلفة نظام التوزيع العام كبيرة، تبلغ نحو 8.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ونحو 20-25 في المائة من جميع النفقات الحكومية، مقارنة بمتوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 2.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لجميع نفقات شبكات الأمان الاجتماعي و3-5 في المائة من النفقات الحكومية (ESCWA 2010, p. 35). ويجري حاليا إدخال إصلاحات في نظام التوزيع العام، وعمليات التوزيع التي تتعلق بها، مع بعض الاقتراحات لخفض عدد المنتجات في سلة الحصص من 10 إلى 5، ولتحديد المستهدفين بشكل أفضل.

وفي محاولة لتحسين شبكات الأمان الاجتماعي كإحدى السبل لتحسين حالة الأمن الغذائي، تتاح للدول العربية فرصة الاستفادة من موارد المجتمع الدولي، فقد أنشأ الأمين العام للأمم المتحدة في أبريل 2008، فريق عمل من كبار المسؤولين High Level Task Force يُعنى بـ«أزمة الأمن الغذائي العالمي»، وقد ضم الفريق: رؤساء وكالات الأمم المتحدة الرئيسة وصناديقها وبرامجها بالإضافة إلى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة التجارة العالمية، وهو مسؤول عن تعبئة التمويل اللازم لتلبية احتياجات

قصور الأمن الغذائي وتقييمها في سياق شبكات الأمان الاجتماعي الوطنية ونظم الحماية الاجتماعية.

وفي أبريل 2009، أنشأت الأمم المتحدة أيضا مجلسا للحماية الاجتماعية Social Protection Floor لمساعدة الحكومات من خلال تزويدها بقائمة من الأنشطة الأساسية للحد من الضعف الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك الخدمات الاجتماعية والتحويلات الاجتماعية. وسيعمل هذا المجلس على مساعدة الحكومات على مراجعة وإصلاح برامجها القائمة، وتعتمد بعض الدول في المنطقة بالفعل على المساعدات الدولية لعمل ذلك. على سبيل المثال، يساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP الأردن في وضع استراتيجية للأمن الغذائي (Government of Jordan and UNDP 2010)، كما يساعد مصر في تخطيط وتنفيذ برنامج للتحويلات النقدية المشروطة.

ومن المهم الإشارة إلى ضرورة إدماج برامج شبكات الأمان الاجتماعي في منهج شامل لمكافحة الفقر والجوع. كما يجب أن تقترن شبكات الأمان لمواجهة الجوع بالتنمية المتوسطة إلى الطويلة الأجل لمصلحة الفقراء مثل الاستثمارات في التنمية الريفية، وتنظيم الأسرة، والتعليم، والتغذية، وخلق فرص العمل، للقضاء على الأسباب الجذرية للفقر وقصور الأمن الغذائي والجوع. وفي المقابل، تُعد شبكات الأمان الفعالة والمرنة من الأمور الحاسمة في المساعدة على تجنب الاستثمارات غير الكافية في الصحة والتغذية والتعليم. ويقر البنك الدولي (World Bank 2009a)، على سبيل المثال، بأن الاستثمار في التعليم (خصوصا تعليم الإناث)، بما في ذلك التثقيف بشأن تحسين التغذية، فضلا عن الاستثمار في برامج تنظيم الأسرة، يجب أن يشكل جزءا مهما من منهج المنطقة إزاء الأمن الغذائي.

دراسة حالة: استراتيجية الأمن الغذائي الجديدة في اليمن

يقدم اليمن مثالا جيدا لبلد عربي أدخل استراتيجية شاملة جديدة للأمن الغذائي استجابة لأزمة الغذاء العالمية التي اشتملت على عديد من المناهج التي نوقشت في هذا الفصل وبعض الفصول السابقة، ومنها: الاندماج في أسواق الغذاء العالمية، ودعم الزراعة، وإصلاح شبكات الأمان الاجتماعي. ويُعد اليمن واحدا من أكثر البلدان التي تعاني انعدام الأمن الغذائي في العالم العربي، ووفقا لمؤشر الجوع

العالمي، فإن 10 بلدان فقط في العالم تسجل ما هو أسوأ من اليمن من حيث قصور الأمن الغذائي.

ولقد وُضعت خطة عمل تجسّدت في سبع نقاط لتحقيق هذه الأهداف: (1) إصلاح منظومة دعم البترول، (2) تحسين مناخ الأعمال التجارية، (3) الحد من إنتاج القات(*) (عقار مخدر بسيط) واستهلاكه، (4) تحسين إدارة مخاطر الأمن الغذائي، (5) تنفيذ استراتيجية قطاع المياه، (6) الاستثمار العام المستهدف وتحسين تقديم الخدمات؛ (7) إطلاق حملة توعية عالية المستوى. وترتبط نقاط العمل ذات الأرقام: 1 و4 و5 و6 ارتباطا وثيقا بالسياسات التي ناقشناها في هذا الفصل والفصول السابقة فيما يتعلق بالمستوى الإقليمي الأكثر عمومية.

وقد ارتبط إصلاح منظومة دعم البترول بإصلاح أوسع لبرامج شبكة الأمان الاجتماعي في البلاد. ويتمتع اليمن بواحد من أعلى مستويات دعم النفط في العالم، ومع ذلك لديه واحد من أدنى معدلات الدخل للفرد. وفي العام 2010، بدأ التخلص التدريجي من دعم الوقود، والذي يتجاوز الإنفاق على التعليم والرعاية الصحية والتحويلات الاجتماعية، ولكنه هدّد بزيادة قصور الأمن الغذائي عن طريق زيادة تكاليف إنتاج المزارعين وزيادة نفقات فقراء الحضر. ومع ذلك من المزمع استخدام الوفورات الضخمة في الميزانية المتوقعة من إنهاء الدعم النفطي لتحسين الأمن الغذائي من خلال زيادة الإنفاق على التحويلات المباشرة إلى الفقراء، فضلا عن تمويل استثمارات إضافية من القطاع العام في البنية التحتية المحسّنة لزيادة الإنتاجية الاقتصادية.

وتُعنى النقطة الرابعة لخطة العمل بتحسين إدارة مخاطر الأمن الغذائي، والتي تهدف إلى تعزيز وضع اليمن في أسواق الغذاء العالمية بجعل سوق استيراد الحبوب أكثر تنافسية، وذلك باستخدام التحوط في الأسواق الدولية، وتنمية الاحتياطي من الحبوب الوطنية والإقليمية. كما يجب تحسين إدارة المخاطر والتخفيف من حدتها

(*) القات: هو نبات يرجح أن أصله من إثيوبيا، وتصنفه منظمة الصحة العالمية على أنه عقار ضار، يمكن أن يسبب حالة خفيفة من الإدمان. ويشتهر اليمن بزراعته، وقد سبب أضرارا اقتصادية بالغة، كما فقد محصوله الأشهر على مستوى العالم وهو البن، علاوة على أضراره الصحية. ويُتعاطى القات بالفم حيث تُمضغ الأوراق، وتسمى هذه العملية في اليمن «التخزين»، ويسبب حالة من النشوة والنشاط لكن سرعان ما تزول، وتجري في جلسات خاصة وأحيانا ما يصاحبها التدخين. [المترجم].

على مستوى الأسر من خلال التحويلات الاجتماعية، بما في ذلك التحويلات المباشرة، والنقود مقابل العمل، وبناء الأصول المجتمعية من خلال الأشغال العامة، والمساعدة في الإعداد للمشاريع الصغيرة، وبرامج التغذية والرعاية الصحية.

وتتمثل إحدى الدعائم الرئيسة لسياسات الحكومة المتعلقة بتحسين الإنتاج الزراعي والمنتجات الغذائية، بما في ذلك إنتاج الحبوب، وكذلك إنتاج المحاصيل الأخرى مثل البن؛ في الحد من استهلاك القات وإنتاجه - الذي يستخدم أكثر من 40 في المائة من المياه الشحيحة في اليمن - وهو الذي يُعد مصدرا لدخل المزارعين. وستفرض ضريبة على زراعة القات، واستخدام عوائدها للارتقاء بالتنمية الزراعية للمحاصيل الأخرى من دون القات. وسيدعم هذا الأمر بتنفيذ استراتيجية قطاع المياه التي أُعدّت للحد من استخدام المياه الجوفية وإعادة توزيع استخدامها.

ويشكل تنظيم الأسرة، بما في ذلك الاستفادة من تجربة إيران الناجحة في خفض معدلات المواليد؛ عنصرا آخر في استراتيجية الأمن الغذائي اليمنية، مثل تحسين خدمات الرعاية الصحية، ولا سيما بالنسبة إلى النساء والفتيات، والتوعية في مجالي الصحة والتغذية.

ومن الواضح أن الحكومة اليمنية ترى أن الأمن الغذائي مشكلة متعددة الأوجه تتطلب كذلك حلا متعدد الأوجه. وقد ابتكرت بنية مؤسسية تضع استراتيجية الأمن الغذائي الجديدة في البلاد في قلب الحكومة في وزارة التخطيط بدلا من النظر إلى الأمن الغذائي بوصفه مسألة لإنتاج الغذاء فقط تحت مسؤولية وزارة الزراعة. ولا يقتصر المنهج الشامل المتضمن في نقاط العمل السبع على عديد من أنواع الإصلاحات المحددة التي ناقشناها في هذا الفصل والفصول السابقة، مثل إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي، ولكنه أيضا تجاوز تلك الإصلاحات ليتضمن النظر في عديد من الاحتياجات التنموية الشاملة للبلاد.

9

الخاتمة

«إن الخلط بين الاكتفاء الذاتي من الغذاء والأمن الغذائي، خصوصا في منطقة معرضة للجفاف مثل العالم العربي، يفترض خطأ أن الإنتاج المحلي هو طريقة أقل خطورة لتلبية الطلب المحلي من الاعتماد على التجارة الدولية».

لوفغرين وريتشاردز

يُعَد مفهوم الأمن الغذائي مفهوما متعدد الأبعاد، والحجة الأساسية لهذا الكتاب هي أنه، على هذا النحو، لا يمكن النظر إليه من منظور اقتصادي فقط، ولا يمكن تحقيقه من خلال سياسة واحدة أو استراتيجية واحدة فقط. ويرتبط تحقيق الأمن الغذائي - في الحقيقة - ارتباطا وثيقا باستراتيجية التنمية الشاملة للبلد وكذلك بهياكله الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وكما يتبين من تحليل العوامل الجيوسياسية وكذلك أحداث الربيع العربي، فإن الاقتصاد السياسي للغذاء يمثل بعدا بالغ الأهمية في الأمن الغذائي. ولقد ناقشنا أن أحد الأسباب التي جعلت الغذاء يؤدي دورا في الربيع العربي هو أن كثيرا من الدول العربية، على الرغم من أنها سجلت معدلات نمو اقتصادي سليمة، لم تؤمّن النمو الشامل المساند للفقراء، وبعبارة أخرى، فإن استراتيجيتهم الشاملة للتنمية كانت معيبة.

يُعد الحد من الفقر وتأمين الدخل من المتطلبات الرئيسة للأمن الغذائي. لم يُترجم النمو الاقتصادي السريع في العالم العربي خلال العقد الأول من القرن الحالي إلى تخفيض أعداد الفقراء لثلاثة أسباب: استمرت البطالة في الارتفاع (الذي كان في جزء منه نتيجة لقوة العمل السريعة النمو)؛ وكان خلق فرص العمل يحدث إلى حد كبير في القطاع غير الرسمي ذي الأجور المنخفضة، وليس في القطاع الرسمي ذي الأجور المرتفعة؛ وضمن القطاع الحكومي الرسمي، انخفضت الأجور الحقيقية (Ali and Elbadawi 2000)؛ وبالتالي لم يكن النمو مؤازرا للفقراء ولا شاملا. بالإضافة إلى ذلك، تركز جزء كبير من النمو حول الخدمات النفطية والحكومية (World Bank 2009a)، مع القليل من التحول الهيكلي لاقتصادات المنطقة نحو التصنيع والخدمات غير الحكومية الموجهة نحو التصدير. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ككل، كانت حصة الصناعات التحويلية من الناتج المحلي الإجمالي منخفضة عند 13.4 في المائة (Breisinger et al. 2010, figure 6)، باستثناء تونس، وقد انخفضت أو ظلت ثابتة على مدى العقود الماضية.

ويتيح المنعطف الحالي الذي يُعد حصادا لأزمة الغذاء العالمية والربيع العربي فرصة لإعادة تقييم الأمن الغذائي ليس في العالم العربي فقط، بل لاستراتيجيات النمو والتنمية في المنطقة أيضا. كما تدّعي المنظمات الدولية أن السياسات القديمة القائمة على الثروة النفطية، والتدخل الحكومي، والتصنيع البديل للاستيراد، وعمليات إعادة التوزيع غير الموجهة، يجب استبدالها بالتنويع الاقتصادي، وإتاحة دور أكبر للقطاع الخاص، وتركيز أكبر على النمو المساند للفقراء (UNDP 2009; Breisinger et al. 2010)، بيد أنه من المشكوك فيه ما إذا كانت السياسات المتجذرة في النيوليبرالية قادرة على توليد نوع من النمو الشامل المطلوب في المنطقة.

وثمة حاجة إلى متطلبات أكثر جذرية، بما تضمه من زيادة دخل الفقراء من خلال أصولهم، ورفع جودة هذه الأصول التي يحوزونها، وتحسين إنتاجيتها، وإعادة توزيع الأصول داخل اقتصاد الدولة على الفقراء. وتشير الدراسات الإمبيريقية إلى أنه إذا كانت درجة التفاوت أقل، فإن التأثيرات التي تخفض الفقر والناتجة لأي معطى، تعني نموا أكثر للدخل (Ravallion 2000, pp. 19 - 21). إن توفير التعليم اللائق للفقراء من أجل التوظيف، إلى جانب توفير الأراضي ورؤوس الأموال، مع عمق

التركيز على المناطق الريفية؛ تُعد من المتطلبات الرئيسة للأصول. وسيتطلب النمو الحقيقي للأجور زيادة الصادرات كثيفة العمالة في الصناعات التحويلية والخدمات مع تحقيق عوائد إنتاجية. ولم تعمل البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل في المنطقة، باستثناء تونس، على تنويع صادراتها المصنّعة بشكل جوهري.

وتمثل السياسة السكانية مجالا آخر للسياسات التي لها دور رئيس في الأمن الغذائي في المنطقة في المستقبل، حيث تُعد المنطقة واحدة من أعلى معدلات النمو السكاني على مدى العقود القليلة الماضية، مع انخفاض معدلات الوفيات، في حين انخفضت معدلات الخصوبة بوتيرة أبطأ بكثير. وقد أفضى ذلك إلى تحول ديموغرافي حدث بموجبه نمو سريع في عدد الشباب. وإذا أمكن العثور على فرص عمل لهؤلاء الشباب النشطين اقتصاديا، فإن هذا الوضع يُعد ميزة ديموغرافية كبيرة تتجسد في انخفاض نسبة الإعالة، وزيادة السكان النشطين اقتصاديا، وزيادة المدخرات والاستثمار. فمن دون العمالة، تصبح هذه الهبة الديموغرافية لعنة، حيث ترتبط بها مستويات عالية من بطالة الشباب والاضطرابات الاجتماعية ومزيد من الأفواه التي تحتاج إلى الطعام.

وبغضّ النظر عن تلك الهبة الديموغرافية المحتملة، تشير التقديرات إلى أنه بحلول العام 2050 سيزيد عدد سكان المنطقة من 390 مليون نسمة إلى نحو 655 مليون نسمة؛ وينبغي أن تشكل الجهود الرامية إلى الحد من هذا النمو السكاني عن طريق خفض معدل الخصوبة جزءا لا يتجزأ من استراتيجية الأمن الغذائي في المنطقة. وتقدم إيران دروسا مفيدة في هذا الصدد للبلدان التي لاتزال لديها معدلات خصوبة عالية مثل اليمن والأردن وسورية. ويشير كل من المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (Breisinger et al. 2010, pp. 37 - 40) والبنك الدولي (World Bank 2009) إلى أن التعليم، لاسيما تعليم الإناث، يجب أن يُنظر إليه أيضا على أنه يتضافر بقوة مع الأمن الغذائي في المنطقة العربية، حيث إن هناك علاقة قوية بين عدم المساواة بين الجنسين والجوع، في حين أن تحسين صحة المرأة وتغذيتها يمكن أن يكون لهما آثار إيجابية.

وقد أوضحت الإسكوا (ESCWA 2010, figure 6) وأيضا برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2010, figure 1) الروابط بين الأمن الغذائي والأبعاد المتعددة للتنمية. ويرى برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2010) أن القطاعات

(الثنائيات) الرئيسة للأمن الغذائي هي: النقل/التجارة؛ والصحة العامة/ التعليم؛ والزراعة/ المياه؛ في حين تقدم الإسكوا أربعة سياقات متفرقة مع المؤشر الشامل للجوع بالنسبة إلى بلدان الإسكوا التي تموضعت مقابل أربعة أبعاد مختلفة للتنمية: نصيب الفرد من الدخل، والتصنيع وحصة تصدير الخدمات (لتوضيح درجة التنوع الاقتصادي)، وعدم المساواة في الدخل، والإيرادات الضريبية. وقد وجدت هذه السياقات المتفرقة أن ثمة علاقة ارتباط قوية بين المؤشر الشامل للجوع وبين المتغيرات المستقلة التي تقيس الأبعاد المختلفة للتنمية.

وبالنظر إلى أن الأمن الغذائي يرتبط ارتباطا وثيقا باستراتيجية التنمية الشاملة للبلد؛ فإن تحقيق الأمن الغذائي يتطلب اتباع منهج متعدد الأبعاد. وفي هذا الصدد، فإن الاتجاهات الحديثة المتعلقة بالسيادة الغذائية في المنطقة، أي التركيز المتجدد على الإنتاج المحلي للغذاء، يمكن أن تثير القلق. يقترح التركيز على أن صُنّاع السياسة يميلون إلى: رؤية الأمن الغذائي مرادفا لإنتاج الغذاء والزراعة المحلية، وفي بعض الحالات، مثل حالة الأردن، يؤدي ذلك إلى ترتيبات مؤسسية دون المستوى الأمثل، مثل إعطاء وزارة الزراعة الريادة في استراتيجية الأمن الغذائي في البلاد بدلا من تحديد موقع القيادة على أعلى مستوى للحكومة، مثل رئيس الوزراء، أو الرئيس، أو مكتب الملك، ويكون لها دور تنسيقي على أساس منهج متعدد المؤسسات.

وعلى الرغم من أن الزراعة والإنتاج الغذائي المحلي يؤديان دورا في المساعدة على تحقيق الأمن الغذائي، نظرا إلى الإمكانات الزراعية المحدودة للمنطقة، فإنه من الأهمية بمكان توفير التنويع الاقتصادي والتجارة على الصعيد الوطني، وتنويع مصادر العيش والوصول إلى أسواق الغذاء على المستوى الفردي، ويتطلب تحقيق ذلك نموا شاملا لمصلحة الفقراء، مما يولد فرص العمل وفرص كسب الرزق لجميع أفراد المجتمع.

ويتطلب تمكين الأفراد من الاستفادة من هذه الفرص تحسين التعليم والرعاية الصحية، وزيادة المساواة بين الجنسين، والاستثمار في رأس المال البشري والبنية التحتية المادية، وإعادة توزيع الأصول، وتهيئة بيئة مواتية للأعمال التجارية. وبالإضافة إلى ذلك، تشير الإسكوا (ESCWA 2010, p. 79) إلى أن تعزيز سبل المعيشة الريفية سيتطلب – بدلا من مجرد الزراعة – تحسين أنظمة حيازة وملكية

الأراضي؛ حتى يتمكن المزارعون من استخدام أراضيهم بوصفها ضمانا أو استئجارها أو التصرف فيها من أجل تقوية حراكهم الاجتماعي، وتنويع مصادر العيش.

وتُعد مناقشة جميع أبعاد استراتيجيات التنمية المستقبلية للدول العربية أمرا يتجاوز نطاق هذا الكتاب، حتى إن كانت تؤثر في الأبعاد المختلفة للأمن الغذائي. بيد أنه من الواضح أن تحقيق الأمن الغذائي على المستوى الفردي يتطلب إدماج قضايا الغذاء والتغذية في استراتيجية التنمية الشاملة للبلد، وكذلك في الاستراتيجيات القطاعية مثلما في مناهج القطاعات متسعة النطاق التي تشمل الجوانب الأربعة لسياسة التنمية التي حللناها بتعمق: اقتناء الأراضي land acquisition (أو ما يسمى الاستحواذ على الأراضي land grab) في الخارج، وتوطيد التكامل في الأسواق العالمية للغذاء، وتطوير القطاع الزراعي، وتحسين شبكات الأمان الاجتماعي.

وعلى الرغم من أن الشرط الأساس لتحسين الأمن الغذائي في العالم العربي هو تشجيع النمو الشامل لمصلحة الفقراء، فإن النمط المحدد لهذا النمو سيكون خاصا بكل بلد على حدة، ونظرا إلى اعتماد المنطقة على الواردات الغذائية، فإن النمو القائم على التصدير لتوليد النقد الأجنبي اللازم لدفع ثمن هذه الواردات سيكون أمرا مهما، لاسيما بالنسبة إلى البلدان التي يعتبرها كل من برايسنغر وزملائه (Breisinger et al. 2012) على مستوى عالٍ من قصور الأمن الغذائي الكلي (أي ارتفاع نسبة الواردات الغذائية إلى إجمالي الصادرات وصافي التحويلات المالية - مثل الجزائر ومصر والأردن ولبنان وسورية واليمن وموريتانيا والمغرب والضفة الغربية وغزة). ويرى برايسنغر وزملاؤه (Breisinger et al. 2012) أن تحديد نوعية الصادرات التي ينبغي على كل دولة الترويج لها؛ يعتمد على عدة أمور، من بينها: الموقع الجغرافي والموارد الطبيعية، ولكن ربما تتضمن تصدير الفاكهة والخضراوات إلى أوروبا والخليج والسياحة والطاقة المتجددة مثل الطاقة الشمسية. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى أن النمو في قطاعي الصناعة والخدمات يبدو أنه يعمل لمصلحة الفقراء في المنطقة العربية - وإن كان بدرجة أقل من بقية العالم - فإن الصادرات من هذه القطاعات تحتاج أيضا إلى التشجيع، وثمة حاجة إلى الأبحاث لزيادة الطابع المساند لمصالح الفقراء لهذا النمو لجعله يتماشى مع المعدلات العالمية.

ولا بد من ترافق النمو الذي يعمل لمصلحة الفقراء مع شبكات الأمان الاجتماعي المناسبة، لاسيما في الدول التي تعاني قصور الأمن الغذائي على المستوى المصغر أو مستوى الأسر. كما يجب أن يولد النمو فرص العمل والدخل للفقراء، ويجب على الحكومات أن تنفق العوائد الضريبية المتزايدة الناجمة عن النمو الاقتصادي في مصلحة الفقراء. وتتطلب هذه الأخيرة إصلاحات صارمة على الإنفاق الحكومي، لاسيما الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي، حيث تبين الأبحاث أن الإنفاق العام في أجزاء كثيرة من العالم العربي ليس كفؤا في توليد النمو الاقتصادي (Breisinger et al. 201 1a, 2012) ولا يتسم بالفاعلية أو الكفاءة في معالجة الفقر (المرجع نفسه). وهناك حاجة ملحة إلى إصلاح الإنفاق العام في البلدان المستوردة للنفط في المنطقة العربية التي تعاني بالفعل قيودا مالية، وقد واجهت ضغوطا مالية متزايدة نتيجة لاستجابات الحكومة لأزمتي أسعار الغذاء والوقود، والربيع العربي.

وتواجه الحاجة إلى إحداث نمو اقتصادي شامل في مصلحة الفقراء بوصف ذلك دربا مؤديا إلى التصدي للفقر وقصور الأمن الغذائي في المنطقة العربية عدة تحديات رئيسة تتجسد في: القيود على الموارد الطبيعية، لاسيما النقص المتوقع في المياه في المنطقة في المستقبل؛ واستمرار النمو السكاني المرتفع والتوسع الحضري السريع؛ واستمرار النزاعات السياسية، وأبرزها النزاع العربي – الإسرائيلي، وكذلك النزاعات الجارية في سورية والعراق؛ والشكوك السياسية والاقتصادية الناجمة عن الربيع العربي والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية؛ وأخيرا تغير المناخ.

تشكل النزاعات تهديدا خاصا للأمن الغذائي في المنطقة (ESCWA 2010). وتسلط دراسة الإسكوا الضوء على خمسة بلدان ربما أثر فيها النزاع المسلح والعنف السياسي الأخير في الأمن الغذائي، وهي العراق ولبنان وفلسطين والسودان واليمن. ومنذ صدور دراسة الإسكوا، تضيف أحداث الربيع العربي مزيدا من البلدان إلى القائمة، أبرزها: ليبيا ومصر وسورية. ويمكن لهذه النزاعات أن تؤثر في الأمن الغذائي من خلال قنوات مختلفة: تجريف الأراضي الزراعية، ونشر القنابل العنقودية والألغام، وقتل الماشية، وتدمير الآلات، وإعاقة الوصول إلى الأسواق، وتثبيط الاستثمارات الزراعية والتحديث، والحد من الإيرادات الحكومية للنفقات على شبكات الأمان الاجتماعي، والحد من النمو الاقتصادي، وظهور اللاجئين (ESCWA

2010, p. 2). ويشير تقرير الإسكوا إلى أنه على الرغم من أن العلاقة بين النزاعات وقصور الأمن الغذائي يمكن أن تكون ثنائية الاتجاه من الناحية النظرية، حيث إن قصور الأمن الغذائي يمكن أن يكون سببا ونتيجة للنزاعات في آن واحد، فإنه في العالم العربي غالبا ما يكون نتيجة لذلك، ولكنه أيضا «مضاعِفٌ للتهديدات» بحيث يمكن أن يكون تحسين الأمن الغذائي مصدرا لتخفيف حدة النزاعات.

بالإضافة إلى أن الإقرار بأن الأمن الغذائي مفهوم متعدد الأبعاد لا يمكن فصله عن استراتيجية التنمية الشاملة للبلد، فقد ناقشنا أيضا أن له بُعدا سياسيا قويا. ومن الناحية التاريخية، كان للبعد الجيوسياسي للغذاء تأثير عميق في الدول العربية، وفي الآونة الأخيرة أدت الأزمة العالمية للغذاء دورا رئيسا في إشعال أحداث الربيع العربي. واستجابة لذلك، بدأت الحكومات العربية في إعادة تقييم نهجها إزاء الأمن الغذائي. وقد صغنا مصطلحا يعكس هذا النهج الجديد، ألا وهو: السيادة الغذائية الكلية (Macro Food Sovereignty).

ونحن لا نستخدم هذا المصطلح بالطريقة التقليدية على مستوى الفرد، بل بطريقة جديدة على مستوى الدولة القومية. وقد عرّفناه بأنه نهج وطني للأمن الغذائي يسعى إلى الحصول على السلطة والسيطرة على الإمدادات الغذائية لبلد ما بطريقة تواجه في الأغلب إملاءات قوى السوق، مثل الميزة النسبية الدولية. كانت السيادة الغذائية الجديدة واضحة بطريقتين:

(1) من خلال الرغبة في إنتاج مزيد من الأطعمة محليا، خصوصا الحبوب. وبعبارة أخرى، التحرك نحو تحقيق قدر أكبر من الاكتفاء الذاتي. و(2) من خلال المحاولات، خصوصا من قِبَل دول الخليج الأكثر ثراء؛ للحصول على الأراضي في الخارج؛ بوصف ذلك مصدرا مباشرا لتلبية احتياجاتهم الغذائية، وتجاوز الأسواق العالمية.

وفيما يتعلق بالسيادة الغذائية، فإن للقطاع الزراعي دورا يؤديه في المنطقة العربية، على الرغم من أن نطاق هذا الدور خاص بكل بلد، وهو أكبر في بلدان مثل مصر وسورية، حيث إن لديهما قطاعات زراعية كبيرة نسبيا. ومع ذلك، فإن القطاع الزراعي، بالإضافة إلى إنتاج الحبوب، لديه إمكانات أوسع لتعزيز الأمن الغذائي على المستويين الكلي والجزئي. فعلى المستوى الكلي، يمكن أن يقلل من الحاجة إلى الواردات الغذائية من خلال زيادة إنتاج الغذاء المحلي، في حين يمكن للصادرات

الزراعية أن تولد النقد الأجنبي للمساعدة في شراء الواردات الغذائية. كما يمكن أن يساعد في تحسين الأمن الغذائي على المستوى الجزئي أو مستوى الأسرة المعيشية من خلال توفير الدخول إلى فقراء الريف سواء بوصفهم ملاكا للأراضي الزراعية أو عمالا ريفيين على حد سواء.

وتشير الدلائل إلى أن النمو الزراعي في المنطقة العربية لا يميل إلى أن يكون مُراعيا لمصالح الفقراء، في تناقض حاد مع المناطق الأخرى (Breisinger et al. 2012)؛ ومن ثم ينبغي إجراء بعض الدراسات للتأكد من أسباب هذا التناقض ومعالجته. وفي هذا الصدد، ربما تكون الدروس من بلدان أخرى مفيدة، ففي أفريقيا (كينيا) على سبيل المثال، يدل النجاح الأخير على إمكانية زيادة إنتاجية صغار المزارعين (Ariga and Jayne 2009).

أظهرت الدراسات التي تناولها الكتاب الراهن أنه مع ظهور مفهوم «السيادة الغذائية» في العالم العربي، من المحتمل أن يكون هناك توتر متزايد بين صناع السياسة المحليين والمنظمات الدولية فيما يتعلق بالدور الذي ينبغي أن تؤديه الزراعة العربية في تحقيق الأمن الغذائي، في حين أن عديدا من الحكومات العربية تُبدي عزوفا عن الاعتماد على استراتيجية الأمن الغذائي القائمة على التجارة، والتي تشمل الصادرات الزراعية؛ مفضلة بدلا من ذلك التركيز على إنتاج الغذاء محليا، خصوصا الحبوب، كما يتضح في دراسات حالتي لبنان والأردن (Harrigan 2014). وتواصل المنظمات الدولية الدفع من أجل الاستراتيجية السابقة، فعلى سبيل المثال، دعا المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء إلى التحول الهيكلي داخل القطاعات الزراعية للعديد من الدول العربية من أجل إيجاد فرص عمل لفقراء العمال الريفيين ذوي المهارات المنخفضة؛ حيث يرى أن إنتاج الخضراوات يتطلب عمالة أكثر من عمالة إنتاج الحبوب، مما تتيح فرصا هائلة للتحول إلى المحاصيل النقدية الموجهة إلى التصدير للبلدان التي لديها نسبة كبيرة من الحبوب المروية، مثل مصر وسورية (Breisinger et al. 2012, p. 32).

وعلى غرار ما سبق، يستشهد المعهد ذاته بمثالي المغرب وتونس، اللذين لديهما قطاع كبير من الصناعات الزراعية والتصديرية ذات الصلة التي تستوعب الفوائض المهمة للعمالة الريفية، بوصفهما مثالين لدول عربية أخرى يمكن السير على خطاها.

كما أن تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم للعام 2008 (World Bank 2008a) يقدم النصح بأن يكون التحول من السلع الأساسية إلى محاصيل عالية القيمة للتصدير هو الأولوية الزراعية العليا للدول العربية، على الرغم من أنه يعترف بأنه في البلدان التي بها خليط من مياه الأمطار والزراعة المروية مثل بلدان المغرب العربي والمشرق، يكون من شأن تسعير المياه أن يخلق انقساما طبيعيا، حيث يمكن الاستمرار في زراعة بعض الحبوب في ظل ظروف مياه الأمطار، بينما تحصل المحاصيل عالية القيمة على الري. ويقول البنك:

> هناك توازن معقد من المزايا والتضحيات التي ينطوي عليها استيراد كمية أقل من الحبوب، أو الحصول على مزيد من عوائد التصدير الزراعية، مع ما يُستورد. ويجب إجراء تقييم دقيق للمقايضات بين هذه الخيارات عند النظر في سياسة المياه التي تحدد اختيار الإنتاج. تعتبر المفاضلة فريدة من نوعها في كل بلد، وهذا يتوقف على احتياجاتها الغذائية والإمكانات الزراعية المتاحة لديها (World Bank 2009a, pp. 36 - 7).

ومع ذلك، حتى مع هذا التحفظ، فإن رسالة البنك واضحة إلى حد ما، فهي تستشهد بالمغرب بوصفه واحدا من البلدان القليلة في المنطقة التي لديها القدرة على تحقيق الاكتفاء الذاتي من الحبوب، ومع ذلك تشير إلى أن تكلفة هذه السياسة ستكون، على فترة 11 سنة، 16 مليار دولار (المرجع نفسه، الشكل 5 - 5).

كما يعارض لوفغرين وريتشاردز، في بحث بالمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI Discussion Paper 2003)، مفهوم السيادة الغذائية مع ما ينطوي عليه من الاكتفاء الذاتي الغذائي:

> يُعد العامل الأساس لزيادة الأمن الغذائي على المستويين الوطني والأسري هو النمو الذي يراعي مصالح الفقراء، مدفوعا بقطاعات موجهة نحو التصدير، وكثيفة العمالة. وينبغي أن تخضع سياسات القطاع الزراعي لهدف النمو المساند للفقراء وليس إلى هدف الاكتفاء الذاتي من الغذاء. (Lofgren and Richards 2003, p. 1)

ويرى لوفغرين وريتشاردز أن الخلط بين الاكتفاء الذاتي من الغذاء والأمن الغذائي، خصوصا في منطقة معرضة للجفاف مثل العالم العربي، يفترض خطأً أن

الإنتاج المحلي هو طريقة أقل خطورة لتلبية الطلب المحلي أكثر من الاعتماد على التجارة الدولية، ويستشهدان بعمل هازيل وزملائه (Hazell et al. 2003) الذي يُظهر أن نقص الإمدادات الغذائية المحلية بسبب الجفاف هو أكثر أهمية من نقص الواردات الغذائية بسبب الحظر. وقد تبدى استنتاج هازيل في دراسة دي روزا السابقة (DeRosa 1995, p. 25).

كما يرى لوفغرين وريتشاردز أيضا أن التوسع السريع في مشروعات الري في المنطقة خلال العقود القليلة الماضية لا يمكن أن يستمر في ضوء الاحتياجات غير الزراعية المتنافسة على المياه، وأن هذا سيحد من قدرة الإنتاج المحلي للغذاء. ويريان على مستوى الأسر المعيشية أن التركيز على إنتاج الغذاء، خصوصا الحبوب، قد يزيد من الفقر وقصور الأمن الغذائي لأنه يحرم الأسر الفقيرة من فرصة زراعة منتجات ذات قيمة عالية (الفاكهة والخضراوات والثروة الحيوانية) للأسواق المحلية والخارجية. بيد أن تحليل لوفغرين وريتشاردز قد أُجري قبل صدمات أسعار الغذاء العالمية وحظر التصدير، وبالتالي فإنهما لا يأخذان الأبعاد السياسية والاقتصادية لمثل هذه الصدمات في الاعتبار، فـ «الاعتماد على الواردات أصبح أكثر جاذبية من خلال اتجاه هبوطي طويل المدى في الأسعار العالمية التي من المتوقع لها أن تستمر في المستقبل (Lofgren and Richards 2003, p. 12).

وواصلت الإسكوا (ESCWA 2010) أيضا الدعوة إلى اتباع منهج يغلب عليه الطابع التجاري إزاء الأمن الغذائي في المنطقة، وأوصت بتحرير التجارة (أي تخفيض التعريفات الجمركية وكذلك دعم المنتجين) بوصفه سبيلا إلى هذه الاستراتيجية. ويوصي تقريرها بإجراء تغييرات هيكلية في الزراعة بعيدا عن إنتاج أنشطة شديدة الحماية (الاقتصادية) ومكلفة وكثيفة الاستخدام للمياه مثل إنتاج اللحم البقري، ومنتجات الألبان، والسكر، والأرز، والحبوب (المحاصيل الغذائية الرئيسة)؛ والاتجاه نحو محاصيل تستخدم مزيدا من العمالة، وأكثر كفاءة في استخدام المياه مثل القطن والفاكهة والخضراوات (التي غالبا ما تكون موجهة إلى التصدير). ويُستخدم المفهوم الاقتصادي لـ «الميزة النسبية» لتبرير مثل هذه التوصيات من خلال اتباع منهج أكثر استنادا إلى التجارة في الأمن الغذائي.

ومع ذلك، يعترف تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا بأنه قد

تكون هناك بعض العواقب السلبية لمثل هذا المنهج، بما في ذلك عدم استقرار الأسعار الناجم عن الأحداث الجارية في الأسواق العالمية، مثل حظر الصادرات، فضلا عن احتمال خفض الدخل لمنتجي محاصيل الحبوب والماشية، المؤمّنين(*). ومن المرجح أن تتجشم هذه الخسائرَ الشرائحُ الأكثر ضعفا من سكان الريف، من صغار منتجي محاصيل الحبوب، ومزارعي الكفاف في المناطق البعلية، ورعاة الماشية الفقراء، في حين من المرجح أن يكون المستفيدون كبار المزارعين الذين يمكنهم الوصول إلى الأسواق الأجنبية مثل الاتحاد الأوروبي، وكذلك للمستهلكين في المناطق الحضرية، وفي هذا السياق، تصبح شبكات الأمان الفعالة مسألة حاسمة الأهمية.

وسيكون من المهم إجراء مناقشة سياسية صريحة ومستنيرة بشأن السياسات بين الدول العربية والمنظمات الدولية بشأن استراتيجيات الأمن الغذائي المستقبلية، ولكن يبدو من المرجح أن تركز الدول العربية على الأبعاد السياسية، في حين أن المنظمات الدولية ستظل متأثرة بشدة بالاعتبارات الاقتصادية مثل المفهوم النيوليبرالي للميزة النسبية الدولية، والاستخدام الأمثل من الناحية الاقتصادية للموارد الشحيحة. بيد أنه ينبغي في نهاية المطاف، أن يكون على الدول العربية ذات السيادة أن تحدد استراتيجياتها الخاصة بالسيادة الغذائية.

من أجل تيسير هذا النقاش ووضع سياسات مناسبة لضمان السيادة الغذائية في العالم العربي في المستقبل، ثمة حاجة إلى بحوث جيدة تستند إلى بيانات للاسترشاد بها في هذه السياسات. وقد كان الحصول على البيانات في المنطقة العربية في الماضي هزيلا. وذكرت مجموعة دول العشرين G20، في خطة عملها للعام 2011 بشأن تقلب أسعار الغذاء (G20 2011)، أنه بالنسبة إلى العالم ككل، هناك حاجة ملحة إلى بيانات قُطرية أكثر تحديثا وواسعة النطاق حول الجوع. بالإضافة إلى ذلك، أدرك المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء في العام 2009 أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لم تُلاحَظ في معظم الأحيان عندما يتعلق الأمر بالعمل على الأمن الغذائي، ولذلك شكل المعهد فريقا مخصصا للمنطقة. لقد تسارعت وتيرة أعمال المعهد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عقب الربيع العربي. ودعا كل من

(*) بفعل سعر الضمان مثلا. [المترجم].

المعهد عينه والإسكوا (IFPRI and ESCWA 2011) إلى الحصول على بيانات أفضل في المنطقة العربية ولكي يتاح مزيد من البيانات للجمهور. وعلى سبيل المثال، يستشهد التقرير بحالات مصر والمغرب وسورية واليمن وتونس، وهي التي لم تتح لها نتائج الدراسات الاستقصائية الحديثة عن نفقات الأسر المعيشية.

ولقد أكدنا في ثنايا هذا الكتاب الأبعاد السياسية للأمن الغذائي والسيادة الغذائية، وهذه الاعتبارات السياسية ذات صلة أيضا عندما يتعلق الأمر بمشروعات وخطة عمل البحوث. يتمثل أحد المتطلبات الرئيسة للبحوث في تحديد الجدوى السياسية للإصلاحات وتنفيذها وحيثما كان ضروريا لاستكشاف احتياجات الإصلاحات المؤسسية والإدارية governance. على سبيل المثال، ثمة حاجة ماسة إلى إجراء بحوث قُطرية محددة فيما يخص سياسات دعم صغار المزارعين والمزارعات، وكذلك بشأن الكيفية التي يمكن بها تمكين المزارعين من تبني الإصلاحات اللازمة. إن الجغرافيا السياسية الجديدة لحيازة الأراضي في الخارج، كما أوضحنا في الفصل السادس، لا تسفر في كثير من الأحيان عن سيناريو مربح للجميع win - win، كما تحتاج إلى مزيد من البحث للمساعدة في ابتكار طرائق يمكن بها للدول العربية أن تشارك في الزراعة في الخارج باستخدام نماذج لا تتكون ببساطة من «الاستحواذ على الأراضي land grab».

ولن تستمر المناظرات السياسية فقط بين الدول العربية، والمنظمات الدولية، والمواطنين العرب، والأكاديميين فيما يتعلق بأنسب سياسات الأمن الغذائي في المنطقة في المستقبل، لكن سيواجه صناع القرار العرب أنفسهم قرارات صعبة؛ وقد ناقشت فصول مختلفة في هذا الكتاب إصلاحات متنوعة يمكن إدخالها لتعزيز الأمن الغذائي، مثل الاندماج الأفضل في أسواق الغذاء العالمية، وزيادة الإنتاجية والإنتاج الزراعي، وإصلاح شبكات الأمان الاجتماعي. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن متابعة هذه المجموعة الواسعة من السياسات والإصلاحات قد تنطوي على خيارات سياسية صعبة، ومقايضات، ونزاعات سياسية. فعلى سبيل المثال، من أجل تحفيز الإنتاج الغذائي المحلي، تحتاج آلية الأسعار إلى تقديم أسعار عالية وجذابة للمزارعين للمنتجات الزراعية في الأسواق المحلية. ومع ذلك، فإن أسعار الأغذية المحلية مرتفعة السعر هذه يمكن أن تكون لها آثار سلبية في الرعاية الاجتماعية

وتضع ضغوطا إضافية على نظام شبكة الأمان الاجتماعي. وبالمثل، يمكن للحوافز التي تقدمها الحكومة للمزارعين أن تضغط على الحسابات المالية، مما يترك القليل من أجل شبكة الأمان الاجتماعي وبرامج الرعاية الاجتماعية الأخرى، التي تشكل عنصرا ضروريا للأمن الغذائي.

ومن الواضح أن صانعي السياسات لديهم خيارات صعبة ليتخذوها، وأن مثل هذه الاختيارات ستكون مدفوعة باعتبارات سياسية واقتصادية بحتة أيضا. وتوفير البيانات والبحوث، مثل الميزة النسبية الظاهرة وتحليل مصفوفة تحليل السياسات (Harrigan 2014)، تزود صانعي السياسات بنوع المعلومات التي يمكنهم استخدامها للمساعدة في التوصل إلى قرارات سياسية سديدة من خلال توضيح الإيجابيات والسلبيات من الخيارات والمبادلات المختلفة. لكن في نهاية المطاف تظل هذه الخيارات «سياسية». بيد أنه في أعقاب الربيع العربي، ثمة أمر جليّ: إن المواطنين العرب أنفسهم بحاجة إلى المشاركة الكاملة والحرة في العملية السياسية لصنع السياسات هذه، لأنه على الرغم من أن أسعار الغذاء كانت عاملا محفزا في الانتفاضات، فإن ما أراده المواطنون العرب هو في النهاية: الحرية والديموقراطية وتقرير المصير.

الهوامش

الفصل الأول

(1) يعرّف الائتلاف الدولي للأراضي International Land Coalition في إعلان تيرانا الصادر في مايو 2011 «الاستحواذ على الأراضي» على أنه اقتناء أو امتياز للأرض يشمل واحدا أو أكثر من الأمور التالية: (1) انتهاك لحقوق الإنسان، لاسيما الحقوق المتساوية للمرأة؛ (2) لا تستند إلى الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة لمستخدمي الأراضي المتضررين؛ (3) لا تستند إلى تقييم شامل، أو في تجاهل للتأثيرات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، بما في ذلك الطريقة التي يُميّز بها بين الجنسين؛ (4) لا تستند إلى عقود شفافة تحدد التزامات واضحة وملزمة حول الأنشطة والتوظيف وتقاسم المنافع؛ و(5) لا تعتمد على التخطيط الديموقراطي الفعال والرقابة المستقلة والمشاركة الفعالة.

(2) وقد ادعى هيدي وفان (Headey and Fan 2010) أن الزيادة الكبيرة في أسعار الأرز التي حدثت بشكل رئيس في الأشهر القليلة الأولى من العام 2008 كانت زيادات وهمية ناجمة عن قيود التصدير من قبل عديد من المصدرين الرئيسيين، وعن المواد المستوردة احترازيا بكميات كبيرة من قبل المستهلكين الدوليين الرئيسين بدافع الهلع.

(3) غالبا ما كان السبب في انخفاض الأسعار العالمية للغذاء قبل العام 2007 هو الدعم الزراعي الذي تقدمه البلدان الغربية، مما أدى إلى انخفاض أسعار الغذاء بصورة غير طبيعية وإغراق الصادرات الغذائية الرخيصة إلى الاقتصادات النامية والناشئة.

(4) انظر: www.fao.org/wfs/index_En.htm

الفصل الثاني

(1) تشير نتائج الانحدار(*) إلى أن مؤشر أسعار الغذاء ومؤشر أسعار النفط كانا مرتبطين ارتباطا وثيقا منذ العام 2000 خصوصا عندما تكون أسعار النفط أعلى من مستوى معين (عادة فوق 60 دولارا للبرميل) (ESCWA 2010, p. 7).

(2) بين العامين 1992 و2002، تلقت ست من بلدان عينة ويلسون وبروينز المعونة الغذائية: الأردن ولبنان وإيران وسورية وإسرائيل وفلسطين. خلال هذه الفترة، خفّض الجميع من اعتمادهم على المساعدات الغذائية.

(3) مؤشر الجوع العالمي هو مؤشر متعدد الأبعاد لقياس الجوع من خلال الجمع بين ثلاثة مؤشرات موزونة بالتساوي: (1) نسبة ناقصي التغذية كنسبة مئوية من السكان، (2) انتشار الأطفال ناقصي الوزن الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات، و(3) معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة. يتراوح المؤشر من 0 إلى 100، وتكون 100 هي أسوأ درجة (IFPRI 2011b).

(4) وقد اختار المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء الانحدار بين مؤشر الجوع العالمي، ونصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، ووُجد من الاختبار أن الجوع يتراجع بزيادة نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي. وأيضا كانت النتيجة أن المناطق التي تكون فيها نقاط بيانات مؤشر الجوع العالمي فوق خط الانحدار لديها درجة جوع أكثر مما هو متوقع بالنظر إلى دخل الفرد، والعكس صحيح. وبالنسبة إلى منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، فإن نقاط بيانات مؤشر الجوع العالمي قريبة جدا من خط الانحدار.

(*) regression: اختبار إحصائي متقدم يقيس العلاقة بين المتغيرات وإثبات ما إذا كانت هناك علاقة أو تأخير حقيقي أم لا إحصائياً .

(5) هذا يطابق الأحداث في الولايات المتحدة. فقبل أربعة عقود، روجت الولايات المتحدة لسياسة غذائية رخيصة أدت إلى خفض النسبة المئوية للدخل المنفق على الغذاء بنحو 50 في المائة، لكن في الوقت نفسه ارتفعت الكمية التي صُرفت على الصحة إلى ثلاثة أمثالها تقريبا، وكان معظم هذا الارتفاع بسبب الأمراض المرتبطة بالنظام الغذائي، والسمنة (IFPRI 2011d).

(6) لاحظ كيف أن المقاييس المختلفة للأمن الغذائي من قبل مؤلفين مختلفين تأتي مع تصنيفات قُطرية مختلفة. على سبيل المثال، وفقا لويلسون وبروينز، يعاني الأردن قصورا في الأمن الغذائي بدرجة كبيرة، في حين أن دياز بونيللا وزملاءه يصنفون الأردن على أنه يعاني بدرجة متوسطة قصور الأمن الغذائي.

الفصل الثالث

(1) كانت مصر في السابق مصدرا للغذاء، ولكنها الآن تستورد كميات كبيرة من المحاصيل التي كانت مكتفية ذاتيا منها سابقا. كما تعاني دلتا النيل، وهي منطقة زراعية خصبة تقليديا، من تملح التربة بسبب الري المكثف وتسلل مياه البحر، مع ارتفاع البحر الأبيض المتوسط ببطء. قد تفقد هذه المنطقة، التي قدمت تقليديا أكثر من نصف احتياجات مصر الغذائية، الكثير من إنتاجيتها خلال العقود القليلة المقبلة.

(2) المخاوف بشأن الأمن الغذائي جعلت العديد من البلدان في العالم العربي مترددة في الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. إن اعتمادهم الكبير على الغذاء المستورد جعلهم يشعرون بالقلق من تداعيات التحرر متعدد الأطراف للتجارة الزراعية وقدرتهم على المحافظة على الإنتاج المحلي لنسبة معقولة من احتياجاتهم الغذائية فضلا عن وصولهم إلى أسواق الغذاء العالمية (ESCWA 2001, p.1).

(3) وتشمل الأعمال الرئيسة التي تحدد المفهوم: ويليامسون (Williamson 1990, 1993, 2000, 2002, 2004, 2009). وتشمل الأعمال الرئيسية التي تحلله: بوركي وبيري (Burki and Perry 1998)؛ فاين وزملاءه (Fine et al. 2003)؛ جور (Gore 2000)؛ نعيم (Naim 2000)؛ أونيش وسينس (Öni§ and Şenses)؛ رودريك (Rodrick 2006)؛ ستيغليتز وسيرّا (Serra and Stiglitz 2008)؛ ستيغليتز (Stiglitz 1998)؛ ستيغليتز (Stiglitz 2004).

(4) في السنوات الأخيرة طور عدد من المنظمات الدولية مؤشرات لقياس هذه التشوهات في القطاع الزراعي، مثل البنك الدولي (Anderson 2006, 2010; Portugal 2007; Josling and Valdes 2004). ويركز الكثير من العمل الذي يحلل التشوهات في الزراعة على أفريقيا (Abbott 2007; Alfieri et al. 2007; Baffes 2007; Brooks et al. 2007). قام البنك الأفريقي للتنمية (African Development Bank 2012) بتجربة مماثلة لتونس.

(5) يقدم برنامج «التصدير الإضافي» Export-Plus إعانات نقدية لتغطية تكاليف شحن الصادرات الزراعية التي تلتزم بمتطلبات الجودة لبلد المقصد. ويستفيد المنتجون والتجار بشكل رئيس وعلى نطاق واسع.

(6) إن تحليل الإسكوا مثير للاهتمام من حيث إنه يوضح خطر التعامل مع العالم العربي بوصفه منطقة متجانسة. تظهر حسابات الإسكوا أن الإمكانات الزراعية تختلف إلى حد كبير بين الدول العربية المختلفة، ونتيجة لذلك، من المرجح أن تتنوع استراتيجيات الأمن الغذائي الملائمة؛ فالإنتاج المحلي من الحبوب فعال من الناحية الاقتصادية في مصر

وسورية وفلسطين ولكن ليس في الأردن ولبنان.

(7) إن سياسات المياه في المنطقتين العربية والشرق الأوسط تُمثل أيضا بُعدا رئيسا في السياسات الإقليمية التي تؤثر في الزراعة المحلية، تركيا، على سبيل المثال، تسيطر على مياه نهر الفرات، وتحرم سورية والعراق من الموارد القيمة، ووصول العراق إلى مياه نهر دجلة، في حين أن إسرائيل تحول مسار مياه نهر الأردن إليها، فتحرم وصول مزارعي وادي الأردن ألى المياه.

(8) بين العامين 1984 و2000، دفعت مؤسسة صوامع الحبوب ومطاحن الدقيق للمزارعين متوسط سعر قدره 502 دولار أمريكي للطن الواحد من القمح، في حين بلغ متوسط سعر الاستيراد المقابل 120 دولارا أمريكيا للطن الواحد (Elhadj 2004, p. 12).

9 - ليست المملكة العربية السعودية شحيحة المياه وحسب، فإن المناطق الصحراوية تحتاج لري هكتار من الأراضي الزراعية لزراعة المحاصيل إلى مياه أكثر مما هو عليه في المناخ المعتدل بنحو مرتين إلى ثلاث مرات؛ وذلك بسبب التبخر في الحرارة الشديدة. ومن هنا، فإن إنتاج الغذاء في المملكة العربية السعودية يستهلك كثافة مائية أكثر من أي مكان آخر.

(10) من حيث الشعير، الذي يُستخدم إلى حد كبير في الأعلاف، تعد السعودية بالفعل أكبر مستورد في العالم، حيث بلغت الواردات في العام 2009 نحو 7.7 مليون طن (نحو 40 في المائة من الإجمالي المتاح في الأسواق العالمية). وتبيع الحكومة الشعير لأصحاب المواشي بدعم يبلغ نحو 60 في المائة. وتخطط الحكومة الآن لتعزيز الأعلاف البديلة واستيراد الحبوب لتُعالج في الأعلاف محليا.

(11) المحاصيل المستهدفة هي القمح والشعير والذرة، والذرة الرفيعة وفول الصويا والأرز والسكر والبذور الزيتية والأعلاف الخضراء والثروة الحيوانية ومصايد الأسماك وأي محاصيل غذائية أساسية أخرى.

الفصل الرابع

(1) عندما تكون أسعار الفائدة منخفضة، يتدفق المال من الأصول التي تحمل فائدة إلى العملات الأجنبية، وأسواق الأوراق المالية الناشئة، والأوراق المالية الأخرى، والسلع الأساسية، بما في ذلك السلع الغذائية.

(2) تقدر منظمة الأغذية والزراعة أن 18 في المائة فقط من إجمالي إنتاج القمح و6 في المائة من إجمالي إنتاج الأرز يُصدر، بحيث يمكن أن تكون للتغييرات الطفيفة في إحدى السياسات التجارية الرئيسة للمُصدر آثار كبيرة في تدفقات التجارة العالمية والأسعار الدولية.

(3) يقول هيدي وفان (Headey and Fan 2010) إن سوق الأرز له سمات خاصة، مثل: ارتفاع أسعار الأرز بشكل ملحوظ أكثر من الحبوب الأخرى خلال أزمة الغذاء، وكان لقيود التصدير والطفرات الزائدة تأثير كبير في أسعار الأرز أكثر من تأثيرها في أسعار الحبوب الأخرى. وللأرز تأثيرات بديلة ضعيفة مع الحبوب الأخري من حيث الإنتاج والاستهلاك على حد سواء لأنها تنتج أساسا من أصحاب الحيازات الصغيرة، وهي جزء كبير من النظام الغذائي للملايين. وبالتالي فإن سعر الإنتاج وسعر الاستهلاك سعران غير مرنين. بالإضافة إلى ذلك، فإن الأسواق العالمية ضعيفة، والحكومات الآسيوية غير راغبة في السماح بزيادة الأسعار المحلية مما يؤدي إلى تدخلات تسبب تشوه الأسواق. هذه السمات في سوق الأرز تجعل أسعار الأرز متقلبة بشكل خاص. في حين تشير التقديرات

إلى أن الصدمات التجارية (قيود التصدير والارتفاع المفاجئ في الطلب) قد تسببت في معظم الزيادة في أسعار الأرز، فقد كانت هذه العوامل أقل أهمية في أسواق الحبوب الأخرى حيث كان عدد أقل من المصدرين المهيمنين يفرضون القيود؛ فقد يقدر أن قيود التصدير والطلب المتزايد مسؤولان عن أكثر بقليل من نصف الزيادة في أسعار القمح بنسبة 72 في المائة (Headey 2010).

(4) أشار فريتشل (Fritschel 2011)، إلى أن حظر التصدير قانوني تماما لأن الترتيبات التجارية الحالية تسمح للدول بتقييد الصادرات في حالة «النقص الحاد في الغذاء». ويرى بعض المحللين أنه ينبغي إعادة فتح مفاوضات جولة الدوحة التجارية لمنظمة التجارة العالمية والضغط المبذول لإلغاء حظر التصدير. ويرى آخرون أن هذا غير قابل للتطبيق وأن الطريق إلى الأمام هو زيادة الإنتاج العالمي للأغذية وتحسين مخزونات الاحتياطيات في كل بلد على حدة.

(5) اختيرت هذه الدول لأنها البلدان التي تعد جزءا من الشراكة الأورو - متوسطية.

(6) يستخدم بيترز وألبيرز (Albers and Peeters 2011) تقديرات الاقتصاد القياسي لفحص عدم مرونة الأسعار الهابطة في تضخم أسعار المستهلك في بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط. ووجدا أن الصدمات التي تتصاعد بنسبة 10 في المائة في أسعار الأغذية العالمية تؤدي على الفور إلى زيادة في تضخم مؤشر أسعار المستهلكين، ولكن الانخفاض بنسبة 10 في المائة في الأسعار العالمية للغذاء ليس له تأثير في مؤشر أسعار المستهلكين في هذه البلدان (ibid., box 2).

(7) على سبيل المثال، على الرغم من أن أقل من 3 في المائة من السكان يعيشون تحت خط الفقر الذي تبلغ قيمته دولارا واحدا في كل من مصر والمغرب وتونس، فإن أقل من 12 في المائة يقعون تحت خط الفقر البالغ قيمته دولارين في اليوم، في تونس والمغرب، ويرتفع هذا الرقم إلى 18.5 في المائة في مصر. وبالمثل، في اليمن والعراق، وهناك توزيع مرتفع نسبيا للأشخاص الذين يعيشون بالقرب من خط الفقر.

(8) وجد برايسنغر وآخرون (Breisinger et al. 2012) - على الرغم من ذلك - علاقة إيجابية بين النمو في قطاعي التصنيع والخدمات وخفض تقزّم الأطفال، واستنتجوا من ذلك أن النمو في هذين القطاعين يمكن أن يكون محركا مهما للحد من الفقر وزيادة الأمن الغذائي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

(9) وضعا مؤشرات أسعار للغذاء خاصة بكل بلد تشمل لحوم البقر والذرة والأرز والسكر والقمح.

(10) تعكس هذه الأرقام حقيقة أن الغذاء «سلعة رديئة»؛ أي أن الناس ينفقون حصة أصغر من دخلهم على الغذاء مع ارتفاع الدخل، وبالتالي فإن العلاقة بين حصة الغذاء في إجمالي الإنفاق والناتج المحلي الإجمالي للفرد على المستوى القُطري سلبية.

الفصل الخامس

(1) تنفق مصر والمغرب على دعم الوقود أكثر مما تنفق على دعم الغذاء، بينما تنفق تونس أكثر على دعم الغذاء.

(2) على سبيل المثال، شرعت بلدان وسط وشرق أوروبا العشر التي انضمت إلى الاتحاد الأوروبي في العام 2004 في إصلاح الدعم في أوائل التسعينيات، وفي الفترة بين العامين 1995 و2005 خفضت الإعانات في المتوسط بنسبة 50 في المائة، من 2.1 في المائة إلى 1.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

(3) على الرغم من أن مصر تشدد على الإنتاج الغذائي المحلي، فقد واءمت أخيرا استراتيجيتها

في الإنتاج الزراعي لتوفير المياه والحفاظ على الموارد. فعلى سبيل المثال، ركزت حديثا على إنتاج الدواجن بدلا من إنتاج اللحم البقري، كما استقطعت من المناطق المنزرعة بالأرز، وكان كل ذلك مدفوعا بالسياسات.

الفصل السادس

(1) تختلف الصين عن المستثمرين العرب في أن الكثير من الأراضي التي اقتنتها الصين كانت بغرض إنتاج مدخلات صناعية مثل المطاط وزيت النخيل والقطن لتُشحن إلى الصين. وبقدر ما تستخدم الأرض لإنتاج المحاصيل الغذائية في أفريقيا، فإنها تفعل ذلك أساسا للسوق الأفريقية المحلية.

(2) مع ذلك، وعلى الرغم من أن معظم الاستثمارات العربية موجودة في أفريقيا، بهدف زراعة الحبوب، بما في ذلك القمح، باستثناء إثيوبيا، فإن أفريقيا منطقة ذات مساحات كبيرة من الأراضي غير المنزرعة وغير المناسبة لإنتاج القمح.

(3) منذ العام 2002، وفي إطار سياسات الشركات الزراعية الضخمة، عرضت باكستان على المستثمرين الأجانب الحوافز التالية: 100 في المائة من الاستثمار في الأسهم الأجنبية؛ تحويلات مالية كاملة بنسبة 100 في المائة من جميع توزيعات الأرباح ورأس المال والأرباح؛ لا يوجد حد أقصى لحيازة الأرض؛ شراء الأرض أو الإيجار لمدة 50 عاما من خلال مزاد مفتوح، قابلة للمد لمدة 49 عاما؛ إعفاء من قوانين العمل الحالية؛ صفر في المائة من الرسوم الجمركية وضريبة المبيعات؛ الإعفاء من الرسوم المستحقة على الأرض؛ إعفاء من الضريبة على أرباح الأسهم.

(4) يعرّف تقرير منظمة غلوبال ويتنيس Global Witness الشفافية بأنها الحق في الوصول إلى المعلومات، والحق في المشاركة في صنع القرار، والحق في الطعن في القرارات. فيما يتعلق بعمليات الاستحواذ على الأراضي، يستلزم ذلك تخطيط الأراضي بشكل شفاف؛ والموافقة الحرة والمسبقة والمعروفة؛ والكشف العلني عن جميع وثائق العقد؛ ومبادرات أصحاب المصلحة المتعددين، والرقابة المستقلة، وآليات التظلم.

(5) وقد أشارت منظمة الأغذية والزراعة إلى أن المبادئ التوجيهية لا يمكن أن تمنع عمليات الاستحواذ على الأراضي على نطاق واسع، وأنها طوعية ولا تضع التزامات ملزمة قانونا ولا تحل محل القوانين أو المعاهدات أو الاتفاقات الوطنية والدولية القائمة؛ بل إنها مصممة لتوجيه السياسات والتشريعات الوطنية في العديد من البلدان.

الفصل السابع

(1) يستند مؤشر الأداء اللوجستي إلى مسح عالمي لمشغلي الخدمات على الأرض (وكلاء الشحن العالميين وشركات النقل السريعة)، الذين يتلقون تقييمات حول «التيسير» (Friendliness) اللوجستي للبلدان التي تعمل فيها وتلك التي تتاجر بها. فهي تجمع بين المعرفة المتعمقة بالبلدان التي تعمل فيها وتقييمات نوعية واضحة للبلدان الأخرى التي تتاجر معها وخبرة البيئة اللوجستية العالمية. وتُستكمل التقييمات (التغذية الراجعة) من المشغلين ببيانات كمية عن أداء المكونات الرئيسة لسلسلة اللوجستيات في بلد العمل. فيتكون هذا المؤشر بالتالي من التدابير النوعية والكمية، ويساعد على بناء ملامح من الصداقة اللوجستية لهذه البلدان. وهو يقيس الأداء على طول سلسلة التوريد اللوجستي داخل البلد ويقدم منظورين مختلفين: دولي ومحلي.

(2) يشير تقرير الإسكوا للعام 2010 إلى أن زيادة الأمن الغذائي تؤدي إلى زيادة تكاليف الفرصة البديلة للنزاعات، وأن تحسن الأمن الغذائي يتيح فرصا أخرى للتنمية، مما يزيد

أيضا من تكلفة الفرصة البديلة للنزاعات. وعلى النقيض من ذلك، في بيئة تعاني قصور الأمن الغذائي، ليس لدى الأطراف المتصارعة ما تخسره. وبالتالي، فإن تحسين الأمن الغذائي لديه القدرة على الحد من النزاعات في المنطقة.

(3) بالنسبة إلى التجارة في جميع السلع، لا تمثل التجارة البينية العربية سوى 11.3 في المائة من إجمالي التجارة في المنطقة.

(4) يقول معهد التنمية لدول الخارج (Overseas Development Institute 2012) إنه على الرغم من حدوث انخفاض حاد في المساعدات المقدمة للزراعة منذ ثمانينيات القرن العشرين (من 10 مليارات دولار أمريكي في المتوسط في الثمانينيات إلى 5 مليارات دولار سنويا في أوائل العقد الأول من القرن العشرين أو 20 في المائة من إجمالي المعونة إلى 3.7 في المائة من مجموع المعونة)، وإلى التعافي أخيرا في حصتها من إجمالي المعونة منذ أزمة الغذاء في العام 2008، فقد بولغ في تقدير مدى الانخفاض الأولي ومدى التعافي.

الفصل الثامن

(1) يقدم كل من كافاتورتا ووابلز (Cavatorta and Waples 2014) مثالا لكيفية استخدام بيانات المسح والإحصاء جنبا إلى جنب مع نظم المعلومات الجغرافية (GIS) لتخطيط الأنماط المكانية لقصور الأمن الغذائي في فلسطين، والتي يمكن أن تساعد بدورها في الاستهداف الجغرافي لبرامج شبكات الأمان الاجتماعي.

(2) يستخدم ألبيرز وبيترز (Albers and Peeters 2011) التصنيفات التالية: الإعانات المباشرة (سواء العالمية أو ذات الاستهداف الذاتي)؛ والإعانات الضمنية عبر ضوابط الأسعار؛ وقيود الاستيراد والتصدير، واحتكارات تسيطر عليها الحكومة، وتقديم الإعانات المالية عن طريق القسائم (وكلها جزء من نظام الدعم الكلي)، وهي التي تميزها عن الأشكال الأخرى لشبكة الأمان الاجتماعي غير المرتبطة باستهلاك السلع والخدمات، مثل التحويلات ودعم الدخل.

ببليوغرافيا

P. Abbott (2007) Distortions to Agricultural Incentives in Cote D'Ivoire, Agricultural Distortions Working Paper 46 (Washington, DC: World Bank).

---------- (2009) Development Dimensions of High Food Prices, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper 18 (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).

P. Abbott, C. Hurt, and W. Tyner (2008) What's Driving Food Prices? Issue Report (Oak Brook Illinois: Farm Foundation).

Z. Abdel Samad and D. Zeidan (2007) 'Social Security in the Arab Region: The Challenging Concept and the Hard Reality', Paper prepared for the Social Watch Annual Report 2007.

D. Acemoglu and J. Robinson (2001) 'A Theory of Political Transitions'. American Economic Review, 91, 938-63.

---------- (2006) Economic Origins of Dictatorship and Democracy. (New York: Cambridge University Press).

R. Adams (1999) Nonfarm Income, Inequality, and Land in Rural Egypt, World Bank Report (Washington, DC: World Bank).

---------- (2000) Self-Targeted Subsidies - The Distributional Impact of the Egyptian Food Subsid)! System, World Bank Policy Research Working Paper 2322 (Washington, DC: World Bank).

M. Adato andJ. Hoddinott (2009). 'Institute Conditional Cash Transfer Programs: A "Magic Bullet" for Reducing Poverty?' in The Poorest and Hungry: Assessments, Analyses, and Actions, ed. J. von Braun, R. Vargas Hill, and R. Pandya-Lorch (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

African Development Bank (2011) Agricultural Use of Groundwater and Management Initiatives in the Maghreb: Challenges and Opportunities for Sustainable Aquifer Exploitation, ADB Economic Brief (Tunis: African Development Bank).

---------- (2012) Distortions to Agricultural Policy Incentives in Tunisia: A Preliminary Analysis, ADB Policy Brief (Tunis: African Development Bank).

---------- (2013) The African Development Bank Group in North Africa: Promoting Resilience and Inclusive Growth. (Tunis: African Development Bank).

African Union (2009) Framework and Guidelines on land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure livelihoods, African Development Bank/African Union/ Economic Commission for Africa.

A. Ahmed and H. Bouis (2002) 'Weighing What's Practical: Proxy Means

Tests for Targeting Food Subsidies in Egypt'. Food Policy, 27, 519-40.

R. Albers and M. Peeters (2011) Food and Energy Prices, Government Subsidies and Fiscal Balances in South Mediterranean Countries, European Commission, European Economy (Brussels: European Commission).

---------- (2013) 'Food Prices, Government Subsidies and Fiscal Balances in South Mediterranean Countries'. Development Policy Review, 31, 273-90.

H. Alderman and J. Hoddinott (2009) 'Growth-Promoting Social Safety Nets', in The Poorest and Hungry: Assessments, Analyses, and Actions, ed. J. Von Braun, R. Vargas Hill, and R. Pandya-Lorch (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

A. Alfieri, C. Arndt and X. Cirera (2007) Distortions to Agricultural Incentives in Mozambique, Agricultural Distortions Working Paper 54 (Washington, DC: World Bank).

A. Ali and A. Elbadawi (2000) 'The Labour Market and Poverty in the Arab World: Some Preliminary Results', Paper presented at the Annual Conference of the Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey, Amman, Jordan.

J. Allan (1998) 'Virtual Water: A Strategic Resource: Global Solutions to Regional Deficits'. Groundwater, 36.

---------- (2001) 'Virtual Water -Economically Invisible and Politically Silent-A Way to Solve Strategic Water Problems'. International Water and Irrigation, 21, 39-41.

D. Allen and D. Lueck (1998) 'The Nature of the Farm'. Journal of Law and Economics, 41, 343-386.

A. Al-Obaid (2010) 'King Abdullah's Initiative for Saudi Agricultural Investment Abroad: A Way of Enhancing Saudi Food Security'. Power Point Presentation at Expert Group Meeting on 'Achieving Food Security in Member Countries in Post-Crisis World', Islamic Development Bank 2-3 May 2010, Jeddah.

J. Alston, C. Chan-Kang, M. C. Marra, and P. G. Pardey (2000) A Meta-Analysis of Rates of Return to Agricultural R&D: Ex Pede Herculem? (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

A. Altukhais (2002) 'The Future of Water Resources in the Kingdom of Saudi Arabia', Paper presented at a conference organized by the Ministry of Planning in Riyadh 19-23 October 2002).

K. Anderson (2006) Measuring Distortions to Agricultural Incentives: Beyond Tariffs. (Washington, DC: World Bank).

---------- (2010) 'Agricultural Price and Trade Policy Reform in Developing

Countries Since 1960'. Applied Economic Perspectives and Policy, 32, 195-231.

R. Andrianirina-Ratsialonana, R. Ramarojohn, P. Burnod, and A. Teyessier (2011) After Daewoo? Current Status and Perspectives of Large Scale Land Acquisition in Madagascar, International Land Coalition Collaborative Research Project on Commercial Pressures on Land (Rome: International Land Coalition).

Arab Republic of Egypt (2011) Strategy for Sustainable Agricultural Development towards 2030, available at http://idc.sci.eg/PDF_files/SUSTAINABLE%20 AGRICULTURAL%20DEVELOPMENT%20 STRATEGY%202030/Strategic%20 Objectives.pdf

R. Arezki, K. Deininger, and H. Seod (2011) What Drives the Global Land Rush?, IMF Working Paper 251 (Washington, DC: International Monetary Fund).

R. Arezki and M. Bruckner (2011) Food Prices, Conflict and Democratic Change, University of Adelaide Department of Economics Research Paper 2011-04.

J. Ariga and T. Jayne (2009) 'Unlocking the Market: Fertiliser and Maize in Kenya', in Millions Fed: Proven Success in Agricultural Development, ed. D. Spielman and R. Pandy-Lorch (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

C. Arndt, R. Benfica, A. Nucifora, and J. Thurlow (2008) 'Higher Food and Fuel Prices: Impacts and Responses in Mozambique', Development Economic Research Group, University of Copenhagen.

T. Arnold (2013) 'UAE Minister calls for Overhaul of Agriculture Investment Rules', The National, 1 May 2013, http://www.thenational.ae/business/industry-insights/economics/uae-minister-calls-for-overhaul-of-agriculture investment-rules#ixzz2Zlod6lkm.

R. Assad (2010) 'Equality for All? Egypt's Free Public Higher Education Policy Breeds Inequality of Opportunity'. Policy Perspective, 2, Economic Research Forum, Cairo, December.

R. Bacon and M. Kojima (2006) Phasing Out Subsidies: Recent Experiences with Fuel in Developing Countries, World Bank Public Policy for the Private Sector (Washington, DC: World Bank).

J. Baffes (2007) Distortions to Cotton Incentives in West and Central Africa, Agricultural Distortions Working Paper 50 (Washington, DC: World Bank).

J. Baffes and B. Gardner (2003) 'The Transmission of World Commodity Prices to Domestic Markets Under Policy Reforms in Developing Countries'. Policy Reform, 6, 159-80.

A. Bakr (2009) 'Qatar's Hassad Food has Appetite for Firms, not Farmland'. Arabian Business, 11 August 2009.

M. Banse and P. Nowicki (2008) 'Why Are Current World Food Prices So High? Wageningen University Report 2008-040, LEI.

J. Behrman, R. Meinzen-Dick, and A. Quisumbing (2012) 'The Gender Implications of Large-Scale Land Deals'. Journal of Peasant Studies, 39, 49-79.

H. Berger and M. Spoerer (2001) 'Economic Crisis and the European Revolutions of 1848'. Journal of Economic History, 61, 293-326.

D. Bezemer and D. Headey (2008) 'Agriculture, Development and Urban Bias'. World Development, 36, 1342-64.

A. Bhaskar, A. Ahmed, and A. Shariff (2009) Causes and Consequences of the Recent Food Price Inflation and the Role of Social Protection in Mitigating the Impact: A Literature Review, Report prepared for the Asian Development Bank, (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

H. Binswanger and K. Deininger (1997) 'Explaining Agriculture and Agrarian Policies in Developing Countries'. Journal of Economic Literature, 35, 1958-2005.

G. Blumenthal (2013) 'Investors' Perspectives', chapter 6 in The Global Farms Race, ed. M. Kugelman and S. Levenstein (Washington, DC: Island Press, London: Covelo)

J. Borger (2008) 'Rich Countries Launch Great Land Grab to Safeguard Food Supplies'. Guardian, 22 November.

M. Brahmbhatt and L. Christiaensen (2008) Rising Food Prices in East Asia: Challenges and Policy Options. (Washington, DC: World Bank).

C. Breisinger, T. Van Rheenen, C. Ringler, A. Nin Pratt, N. Minot, C. Aragon, Y. Bingxun, O. Ecker, and T. Zhu (2010) Food Security and Economic Development in the Middle East and North Africa: Current State and Future Perspectives, IFPRI Discussion Paper 00985, May 2010, (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

C. Breisinger, W. Engelke, and O. Ecker (2011c) Petroleum Subsidies in Yemen: Leveraging Reform for Development, World Bank Policy Research Working Paper WSP 5577 (Washington, DC: World Bank).

C. Breisinger, O. Ecker, P. Al-Riffai, and B. Yu (2012) Beyond the Arab Awakening: Policies and Investments for Poverty Reduction and Food Security. (Washington, DC: Food Policy Research Institute).

C. Breisinger, O. Ecker, and P. Al-Riffai (2011a) 'Economics of Arab Awakening: From Revolutions to Transformation and Food Security',

IFPRI Policy Brief 18, May 2011 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

C. Breisinger, M. Collion, X. Diao, and P. Rdndot (2011b) 'Impacts of the Triple Global Crisis on Growth and Poverty in Yemen'. Development Policy Review, 29, 155-85.

D. Brooks (2000) 'Between the Great Rivers: Water in the Heart of the Middle East', International Development Research Centre.

J. Brooks, A. Croppenstedt, and E. Aggrey-Fynn (2007) Distortions to Agricultural Incentives in Ghana, Agricultural Distortions Working Paper 47 (Washington, DC: World Bank).

L. Brown (2011) 'The New Geopolitics of Food'. Foreign Policy, 186, 54-63.

M. Bruckner and A. Ciccone (2010) 'International Commodity Price Shocks, Growth and the Outbreak of Civil War in Sub-Saharan Africa'. Economic Journal, 120, 519-34.

S. Burki and G. Perry (1998) Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. (Washington, DC: World Bank).

R. Bush (2011) 'Food Riots: Poverty, Power and Protest'. Journal of Agrarian Change, 10.

---------- (2014) 'Food Security and Food Sovereignty in Egypt', in Food Security in the Middle East, ed. Z. Babar and S. Mirgani (London: Hurst).

J. Butault (ed.) (2004) Les Soutiens a l'agriculture: Theorie, Histoire, Mesure. (Paris: Economie et Society, INRA Editions).

D. Byerlee (2013) 'Are We Learning from History?' in chapter 2 The Global Farms Race, ed. M. Kugelman and S. Levenstein (Washington, DC: Island Press, London: Covelo).

D. Byerlee, X. Diao, and C. Jackson (2005) Agriculture, Rural Development, and Pro-Poor Growth: Country Experiences in the Post-Reform Era. (Washington, DC: World Bank).

E. Cavatorta and S. Waples (2014) 'Food Insecurity in the West Bank', in Food Security in the Middle East, ed. Z. Babar and S. Mirgani (London: Hurst).

Centre for International and Regional Studies (2012) 'GCC States' Land Investments Abroad: The Case of Cambodia Summary Report', CIRS Georgetown University School of Foreign Service Qatar Summary Report No. 5.

N. Chaherli (2002) Agricultural Trade Liberalisation: The Main Issues for MENA Region. (Washington, DC: World Bank Mimeo).

M. Chemingui and H. Fetini (2006) Considerations for Reforming Energy Price Subsidies in Syria: A Policy Note. (Washington, DC: World Bank).

M. Chemingui and C. Thabet (2010) 'Agricultural Trade liberalisation and Poverty in Rural Areas in Tunisia: Micro-simulation in a General Equilibrium Framework', in Trade Liberalisation and Poverty in the Middle East and North Africa: Research Report, ed. N. Minot, M. Chemingui, M. Thomas, R. Dewina, and D. Orden (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

J. Christensen, B. Hewitson, A. Busuioc, A. Chen, X. Gao, I. Held, R. Jones, R. K. Kolli, W.-T. Kwon, R. Laprise, V. Magana Rueda, L. Mearns, C. G. Menendez, J. Raisanen, A. Rinke, A. Sarr, and P. Whetton. (2007) 'Regional Climate Projections', in Climate Change 2007: The Physical Science Basis, contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, ed. S. Solomon, D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K. B. Averyt, M. Tignor, and H. L. Miller (Cambridge and New York: Cambridge University Press).

L. Christiaensen and L. Demery (2007) Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa. (Washington, DC: World Bank).

L. Christiaensen, L. Demery, and J. Kuhl (2011) 'The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction - An Empirical Perspective'. Journal of Development Economics, 96, 239-54.

CIA World Factbook https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/ Cached - Similar.

A. Ciezadlo (2011) The New Arab Revolt: What Happened, What it Means, and What Comes Next'. Council on Foreign Relations, March 2011.

W. Cline (2007) Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country. (Washington, DC: Peterson Institute).

CNEA (2005) Revue du Secteur Agricole: Etude de la Filiere Elevage. (Tunis: General Directorate of Agricultural Production).

D. Coady (2004) Designing and Evaluating Social Safety Nets: Theory, Evidence and Policy Conclusion, World Bank Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper 172, (Washington, DC: World Bank).

D. Coady, M. Grosh, and J. Hoddinott (2002) Targeting Anti-Poverty Interventions: A Selected Annotated Bibliography (Washington, DC: World Bank).

D. Coady, M. El-Said, R. Gillingham, K. Kpodar, P. Medas, and D. Newhouse (2006) The Magnitude and Distribution of Fuel Subsidies: Evidence from Bolivia, Ghana, Jordan, Mali and Sri Lanka, IMF Working Paper (Washington, DC: International Monetary Fund).

D. Coady, P. Dorosh, and B. Miten (2008) Evaluating Alterative

Approaches to Poverty Alleviation: Rice Tariffs versus Targeted Transfers in Madagascar, IMF Working Paper 08/9 (Washington, DC: International Monetary Fund).

D. Coady, R. Gillingham, R. Ossowski, P. Piotrowski, S. Tareq, and J. Tyson (2010) Petroleum Product Subsidies: Costly, Inequitable, and Rising, IMF Staff Position Note (Washington, DC: International Monetary Fund).

M. Colchester (2011) Palm Oil and Indigenous Peoples in South East Asia, International Land Coalition Collaborative Research Project on Commercial Pressures on Land (Rome: International Land Coalition).

A. Cortas (2011) Plenary Study on Agribusiness and Agro-Industry Strategies, Policies and Priorities for Achieving Pro-Poor Economic Growth in the MENA Region, Paper prepared for FAO, Beirut, September 2011.

L. Cotula and S. Vermeulen (2009) 'Deal or No Deal: The Outlook for Agricultural Land Investment in Africa'. International Affairs, 85, 1233-47.

L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leanard, and J. Keeley (2009) Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa. (London and Rome: IIED/FAO/IFAD).

Credit Suisse (2011) Emerging Consumer Survey 2011, www.credit-suisse.com/ news/doc/ ... /consumer_survey _070l_small.

J. Crowley (2010) Commodity Prices and Inflation in the Middle East, North Africa and Central Asia, IMF Working Paper 135 (Washington, DC: International Monetary Fund).

G. Cudjoe, C. Breisinger, and X. Diao (2008) Local Impacts of a Global Crisis: Food Price Transmission and Poverty Impacts in Ghana, IFPRI Discussion Paper 842 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

M. Dabrowski (2010) Global Food Price Shock and the Poor in Egypt and Ukraine: A Comparison o(Impacts and Policy Options, Research Paper FEM33-14 (Marseille: Forum Euromediterraneen des Instituts de Sciences Economiques).

E. Daley (2011) Gendered Impacts of Commercial Pressure on Land, International Land Coalition Collaborative Research Project on Commercial Pressures on Land (Rome: International Land Coalition).

G. Datt and M. Ravallion (2002) 'Has India's Post-Reform Economic Growth Left the Poor Behind?' Journal of Economic Perspectives, 16, 89-108.

S. Day (2010) 'Yemen on the Brink- The Political Challenge of Yemen's Southern Movement', Middle East Programme, Vol. 108 (Washington,

DC: Carnegie Endowment for International Peace).

R. De Hoyos and D. Medvedev (2008) Poverty Effects of Higher Food Prices: A Global Perspective, Background Paper for Global Economic Perspectives 2009 (Washington, DC: World Bank).

K. Deininger and D. Byerlee (2011) Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits? (Washington, DC: World Bank).

A. Dennis (2006) The Impact of Regional Trade Agreements and Trade Facilitation in the Middle East North Africa Region, Policy Research Working Paper 3837 (Washington, DC: World Bank).

S. Dercon, O. Gilligan, J. Hoddinott, and T. Woldehanna (2006) 'The Impact of Roads and Agricultural Extension on Crop Income, Consumption and Poverty in Fifteen Ethiopian Villages', Paper presented at the 2006 International Food Policy Research Institute (IFPRI) Ethiopian Strategy Support Program Seminar, 6 June, Addis Ababa.

D. DeRosa (1995) International Trade, Regional Integration and Food Security in the Middle East. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

O. De Schutter (2011) 'The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users', Harvard International Law Journal, 52, 504-59.

S. Dessus, S. Herrera, and R. de Hoyos (2008) 'The Impact of Food Inflation on Urban Poverty and its Monetary Cost: Some Back-of-the-Envelope Calculations', Agricultural Economics, 39, 417-29.

M. Detrie (2010) 'Food Security a Growing Concern for the UAE', The National, 4 November 2010.

DFID (2011) DIFD Cash Transfers Evidence Paper (London: Department for International Development).

X. Diao, P. Hazell, D. Resnick and J. Thurlow (2007) The Role of Agriculture in Development: Implications for Sub-Saharan Africa, Research Report 153 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

E. Diaz-Bonilla, S. Robinson, and M. Thomas (2002) 'On Boxes, Contents, and Users: Food Security and the WTO Negotiations', TMD Discussion Paper No. 82 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

E. Diaz-Bonilla, M. Thomas, and S. Robinson (2002) Trade Liberalization, WTO and Food Security, IFPRI, Trade and Macroeconomics Division Discussion Paper No. 82 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

A. Dorward (2011) 'Getting Real about Food Prices'. Development Policy Review, 29, 647-64.

L. Dries and J. Swinnen (2004) 'Foreign Direct Investment, Vertical Integration and Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector'. World Development, 32, 1525-44.

O. Ecker, C. Breisinger, C. Mccool, X. Diao, J. Funes, L. You, and B. Yu (2010) Food Security in Yemen: An Integrated, Cross-sector, and Multi-level Analysis, IFPRI Discussion Paper (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

Economist (21 May 2009) 'Rich Food Importers are Acquiring Vast Tracts of Poor Countries' Farmland. Is this Beneficial Foreign Investment or Neocolonialism?'.

---------- (10 March 2011) 'Throwing Money at the Street'.

---------- (17 March 2012) 'Food and the Arab Spring'.

A. El-Araby (2010) 'Comparative Assessment of Higher Education in Six Arab Countries', in Financing Higher Education in Arab Countries, ed. A. Galal and T. Kanan (Policy Research No. 34, Economic Research Forum, Cairo).

E. Elhadj (2004) 'Camels Don't Fly, Deserts Don't Bloom: An Assessment of Saudi Arabia's Experiment in Desert Agriculture', SOAS/King's College Water Issues Study Group Occasional Paper No 48.

H. El-Laithy (2011) Levels ofProvision ofSocial Security in ESCWA Countries. (Beirut: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia).

T. El-Obeid and H. Abdelmonem (2014) 'The Nutrition Transition and Obesity in Qatar', in Food Security in the Middle East, ed. Z. Babar and S. Mirgani (London: Hurst).

A. El-Obiedi (2006) 'Introducing New Crops with High Water-Use Efficiency in the Middle East and North Africa', in The Future of Drylands, ed. C. Lee and T. Schaff. (Dortrecht Netherlands: Springer).

H. El-Said and J. Harrigan (2014) 'Economic Reform and Social Welfare in MENA'. The Middle East Journal, 68, 1.

ESCWA (2001) Assessment of Past Experiences in Using the Policy Analysis Matrix (PAM) Approach in Selected ESCWA Member Countries. (New York: United Nations).

---------- (2009) Integrated Social Policy Visions and Strategies in the ESCWA Region, Report III. (Beirut: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia).

---------- (2010) Food Security and Conflict in the ESCWA Region. (New York: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia).

---------- (2011) Guide to the Application of the Sustainable Livelihoods Approach in the ESCWA Region. (Beirut: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia).

A. Evans (2009) The Feeding of Nine Billion: Global Food Security in the 21st Century. (London: Royal Institute of International Affairs).

J. Fabiosa, J. Beghin, F. Dong, A. El Obeid, S. Tokgoz, and T. Yu (2008) Land Allocation Effects of the Global Ethanol Surge: Predictions from the International FAPRI Model. (Ames IA: Iowa State University Department of Economics), avail able at www.econ.iastate.edu/research/webpapers/paper_l 2877_08005.pdf.

S. Fan and K. Qian (eds) (2005) Agricultural R&D and Poverty Reduction in China. (Beijing: China Agricultural Publishing House [Chinese])

S. Fan and J. Brzeska (2011) 'The Nexus between Agriculture and Nutrition: Do Growth Patterns and Conditional Factors Matter?' Paper presented at 2020 Conference: Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health, New Delhi, India, 10-12 February 2011. www.ifpri.org/sites/default/files/ publications/2020anhconfbr01.pdf.

S. Fan, M. Torero, and D. Headey (2011) Urgent Actions Needed to Prevent Recurring Food Crises, IFPRI Policy Brief 16; March 2011 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

FAO 'FAOSTAT' Online database available at http://faostat.fao.org/.

---------- (2005). The State of Food and Agriculture: Agricultural Trade and Poverty - Can Trade Work for the Poor? (Rome: Food and Agriculture Organisation).

---------- (2006a) 'Food Security', Policy Brief, No. 2 (June) (Rome: Food and Agriculture Organisation).

---------- (2006b) The State of Food and Agriculture: Food Aid for Food Security? (Rome: Food and Agriculture Organisation).

---------- (2008a) Near East Agriculture Towards 2050: Prospects and Challenges. (Rome: Food and Agriculture Organisation).

---------- (2008b) State of Food Insecurity in the World 2008. (Rome: Food and Agriculture Organisation).

---------- (2008c) Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required, Paper presented at the 'High Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy', Rome 3-5 June 2008.

---------- (2008d) Climate Change: Implications for Agriculture in the Near East. (Rome: Food and Agriculture Organisation).

---------- (2009) The State of Agricultural Commodity Markets 2009: High

Food Prices and the Food Crisis - Experiences and Lessons Learned. (Rome: Food and Agriculture Organisation).

---------- (2011) Price Volatility and Food Security, High Level Panel of, Exports on Food Security, FAO Committee on World Food Security (Rome: Food and Agriculture Organisation).

L. Fast (2006) Aid in a Pressure Cooker, Humanitarian Action in the Occupied Palestinian Territory - Humanitarian Agenda 2015 (Feinstein International Centre, Tufts University).

K. Fattah (2011) 'A Social Intifada in a Republic of Sheikhs'. Middle East Policy, 18.

B. Fine (2003) 'Neither the Washington nor the Post-Washington Consensus', in Development Policy in the Twenty-First Century: Beyond the Post-Washington Consensus, ed. B. Fine, C. Lapavitsas, and J. Pincus (Hampshire: UK: Psychology Press).

B. Fine, C. Lapavitsas, and J. Pincus (2003) Development Policy in the Twenty First Century: Beyond the Post-Washington Consensus. (Hampshire, UK: Psychology Press).

M. Fisseha (2011) A Case Study of the Bechera Agricultural Development Project in Ethiopia, International Land Coalition Collaborative Research Project on Commercial Pressures on Land (Rome: International Land Coalition).

Foresight Project (2011) The Future of Food and Farming: Final Project Report. (London: The Government Office for Science).

J. Frankel (2008) 'Monetary Policy and Commodity Prices', VOX, 29 March.

S. Freemantle and J. Stevens (2012) 'EM 10 and Africa: Saudi Arabia-Africa's Food Potential Draws Attention', Standard Bank Report.

H. Fritschel (2011) 'Overcoming Traders' Block', Insights, Magazine of IFPRI, Fall, 12-17, (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

G20 (2011) Ministerial Declaration: Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture, Meeting of G20 Ministers, Paris 22 and 23 June 2011.

B. Gardner and D. Sumner (2007) 'US Agricultural Policy Reform in 2007 and Beyond', in Agricultural Policy for the 2007 Farm Bill and Beyond (Washington, DC: American Enterprise Institute).

L. German, W. Achten, and M. Guariguata (2013) 'Environmental Impacts', chapter 5 in The Global Farms Race, ed. M. Kugelman and S. Levenstein (Washington D.C.: Island Press, London: Covelo).

P. Gertler (2004) 'Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment'.

American Economic Review Papers and Proceedings, 94, 336--41.

C. Gilbert (2010) 'How to Understand Food Prices'. Journal of Agricultural Economics, 1-28.

D. Gilligan, J. Hoddinott, and A. Taffesse (2008) 'The Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its Linkages'. Journal of Development Studies, 45, 1684-706.

Global Witness (2012) Dealing with Disclosure: Improved Transparency in Large Land Deals. (London and Washington, DC: Global Witness).

H. Godfray, I. Crute, L. Haddad, D. Lawrence, J. Muir, J. Pretty, S. Robinson, S. Thomas, and C. Toulmin (2010) 'Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People'. Science, 327, 812-18.

C. Gore (2000) 'The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries'. World Development, 28, 789-804.

Government of Algeria (2011) Renouveau Agricole et Rural en Algerie et du Programme Quinquennal 2010-2014, http://www.minagri.dz/renouveau.html Government of Jordan and UNDP (2010) Food and Nutrition Security in Jordan Towards Poverty Alleviation 2010-2013. (Amman Jordan).

Government of Yemen (2011) Yemen National Food Security Strategy: Action Plan and Overview of Elements. (Sa'ana: Government of Yemen).

Government of Yemen, World Bank and United Nations Development Programme (2007) Yemen: Poverty Assessment, Vol.1: Main Report.

H. Gow and J. Swinnen (1998) 'Agribusiness Restructuring, Foreign Direct Investment, and Hold-Up Problems in Agricultural Transition'. European Review of Agricultural Economics, 25, 331-50.

J. Grant (1975) 'Food, Fertilizer, and the new Global Politics of Resource Scarcity'. Annals of the American Academy, 420, 11-30.

A. Gros, A. Gard-Murray, and B. Yaneer (2012) Conflict in Yemen: From Ethnic Fighting to Food Riots (Cambridge USA: New England Complex Systems Institute).

Guardian, The (15 January 2011) 'Jordanians Protest against Soaring Food Prices'.

A. Gulati and M. Dutta (2009) 'Rice Policies in India in the Context of Global Rice Price Spike', paper presented at the FAO workshop 'Rice Policies in Asia - What have we Learned from the Rice Price Crisis and Can we Avoid another One?' 10-12 February, Chiang Mai, Thailand.

T. Gutner (2002) 'The Political Economy of Food Subsidy Reform: The Case of Egypt'. Food Policy, 27, 455-76.

S. Gupta (2000) Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies. (Washington, DC: International Monetary Fund).

H. Hakimian (2011) 'The Economic Prospects of the Arab Spring: A Bumpy Road Ahead', Centre for Development Policy and Research, Development Viewpoint, 63 (London: School of Oriental and African Studies).

D. Hallam (2013) 'Overview', chapter 3 in The Global Farms Race, ed. M. Kugelman and S. Levenstein (Washington, DC: Island Press and London: Covelo).

S. Hamadeh, S. Tawk, and M. Abi Said (2014) 'Urban Agriculture and Food Security in the Middle Eastern Context: A Case Study from Lebanon and Jordan', in Food Security in the Middle East, ed. Z. Babar and S. Mirgani (London: Hurst).

A. Hamdy and G. Liuzzi 'Water Scarcity Management Towards Food Security in the Middle East Region', http://resources.ciheam.org.

G. Hansen (2007) 'Taking Sides or Saving Lives: Existential Choices for Humanitarian Enterprise in Iraq - Humanitarian Agenda 2015, Iraq Country Study', Feinstein International Centre, Tufts University.

HM Government (2010) The 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications. (London: Department for Environment, Food, and Rural Affairs).

J. Harrigan (2003) 'U-Turns and Full Circles: Two Decades of Agricultural Reform in Malawi 1981-2000'. World Development, 31, 847-63.

---------- (2005) 'Food Security Policies and Starter Pack: a Challenge for Donors?', in Starter Packs: A Strategy to Fight Hunger in Developing and Transition Countries, ed. S. Levy (Wallingford, UK: CAB International).

---------- (2008) 'The Malawian Starter Pack: Fresh Start or False Start?' Food Policy, January 2008.

---------- (2011a) 'Did Food Prices Plant the Seeds of the Arab Spring?' SOAS Inaugural Lecture Series, www.soas.events

---------- (2011b) 'The Political Economy of Aid Flows to North Africa', WIDER Working Paper No 2011/72 (Helsinki: UNU-WIDER).

---------- (2012) The Political Economy of Food Security in North Africa. (Tunis: African Development Bank).

---------- (2014) 'An Economic Analysis of National Food Sovereignty Policies in the Middle East: The Case of Lebanon and Jordan', in Food Security in the Middle East, ed. Z. Babar and S. Mirgani (London: Hurst).

J. Harrigan and H. El-Said (2009a) Aid and Power in the Arab World: IMF and World Bank Policy-Based Lending in the Middle East and North

Africa. (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

---------- (2009b) Economic Liberalisation, Social Capital and Islamic Welfare Provision. (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

---------- (2010) 'The Economic Impact of IMF and World Bank Programs in the Middle East and North Africa: A Case Study of Jordan, Egypt, Morocco and Tunisia, 1983-2004'. Review of Middle East Economics and Finance, 6.

J. Harrigan and H. Tilley (2011) 'Economic and Political Dimensions of Globalisation in the Arab World', chapter 2 in Globalisation, Democratisation and Radicalisation in the Arab World, ed. J. Harrigan and H. El-Said (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

P. Harvey (2007) Cash-Based Responses in Emergencies, Briefing Paper 25, Humanitarian Policy Group Discussion Paper (London: Overseas Development Institute).

P. Hazell, P. Oram, and N. Chaherli (2003) 'Managing Livestock in Drought-Prone Areas of the Middle East and North Africa: Policy Issues', in Food, Agriculture and Economic Policy in the Middle East and North Africa, ed. H. Lofgren (Amsterdam: JAI Press/ Elsevier).

D. Headey (2010) Rethinking the Global Food Crisis: The Role of Trade Shocks, IFPRI Discussion Paper 00958 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

D. Headey and S. Fan (2010) Reflections on the Global Food Crisis. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute, Research Monograph 165).

T. Helbling, V. Mercer-Blackman, and K. Cheng (2008) 'Commodities Boom: Riding a Wave'. Finance and Development, 45, 10-15.

M. Hellmuth, D. Osgood, U. Hess, A. Moorhead, and H. Bhojwani (eds) (2009)Index Insurance and Climate Risk: Prospects for Development and Disaster Management, International Research Institute for Climate and Society.

A. Hoekstra and P. Hung (2002) Virtual Water Trade: A Quantification of Virtual Water Flows between Nations in Relation to International Crop . Trade, Value of Water Research Report Series No. I I (Delft, the Netherlands: IHE).

F. Horne (2011) Understanding Land Deals in Africa: Country Report Ethiopia (Oakland: The Oakland Institute).

ICARDA (2009) http://icardanews.wordpress.com/2009/11/10/workplans-fornew-initiative-in-egypt/

IFAD (2011) Enabling Poor People to Improve their Food Security and Nutrition, Raise their Incomes and Strengthen their Resilience:

Strategic Framework Covering the Period 2011-2015. (Rome: IFAD).

IFPRI (2008) International Model for Policy Analysis of Agricultural Commodities and Trade. (IMPACT) (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

---------- (2009) 'Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

---------- (2010) Global Hunger Index - The Challenge of Hunger: Focus on the Crisis of Child Undernutrition (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

---------- (2011a) 2011 Global Food Policy Report. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

---------- (2011b) Global Hunger Index: The Challenge of Hunger: Taming Price Spikes and Excessive Food Price Volatility. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

---------- (2011e) Overcoming Traders'· Block: Export Bans and Food Prices, Insights, IFPRI Magazine (Washington, DC: International Food Policy Research Institute, Fall 2011).

---------- (2011d) Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health, Highlights from an International Conference, 10-12 February 2011, Delhi, India.

---------- (2012) Global Hunger Index: The Challenge of Hunger: Building Resilience to Achieve Food and Nutrition Security. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

ILO (2010) World Social Security Report 2010/2011. (Geneva: International Labour Office).

---------- (2011) Tunisia: A New Social Contract for Fair and Equitable Growth. (Geneva: International Labour Office).

International Land Coalition (2011) Commercial Pressures on Land in Africa: A Regional Overview of Opportunities, Challenges and Impacts, The Land Matrix Partnership.

---------- (2012a) Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South: Analytical Report based on the Land Matrix Database.

---------- (2012b). Land Rights and the Rush for Land.

IMF (2008a) Food and Fuel Prices: Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses, Fiscal Affairs, Policy Development and Review and Research Department Special report (Washington, DC: International Monetary Fund).

---------- (2008b) 2008 World Economic Outlook. (Washington, DC: International Monetary Fund).

---------- (2008c) World Economic and Financial Survey. www.imf.org/external/pub/ft/weo/2008/02/weodata/index.aspx.

---------- (2010) Sudan: 2010 Article IV Consultation - Staff Report. (Washington, DC: International Monetary Fund)

---------- (2011) Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia. (Washington, DC: International Monetary Fund).

International Planning Committee for Food Security (2009) Declaration of Nyeleni. (Nyeleni Forum for Food Sovereignty).

M. Ivanic and W. Martin (2008) 'Implications of Higher Global Food. Prices for Poverty in Low Income Countries'. Agricultural Economics (Supplement), 405-16.

R. Jha, R. Gaiha, R. M. Pandey, and N. Kaicker (2011) Food Subsidy, Income Transfer and the Poor - A Comparative Analysis of the Public Distribution System in India's States, ASARC Working Paper 16 (Canberra Australia: Australia South Asia Research Centre).

S. Johnston and J. Mazo (2011) 'Global Warming and the Arab Spring'. Survival: Global Politics and Strategy, 53, 11-17.

T. Josling and A. Valdes (2004) 'Agricultural Policy Indicators', ESA Working Paper No. 04-04.

M. Karshenas and K Alami (2011) 'Social Policy in ESCWA Region Post-Arab Spring', Paper prepared for ESCWA Beirut, October 2011.

---------- (2012) 'Deficient Social Policies Have Helped Spark the Arab Spring'. Development Viewpoint, 70, February 2012, Centre for Development Policy and Research, (London: School of Oriental and African Studies, University of London).

M. Karshenas and V. Moghadam (2006) Social Policy in the Middle East: Economic, Political and Gender Dynamics. (Basingstoke UK: Palgrave Macmillan).

M. Kherallah, H. Lofgren, P. Gruhn, and M. Reeder (2000) Wheat Policy Reform in Egypt: Adjustment of Local Market and Options for Future Reforms, IFPRI Research Paper No. 115 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

G. Kossaifi (1998) 'Poverty in the Arab World: Toward a Critical Approach', Paper presented at the Mediterranean Oevelopment Forum, September 306, Marrakech.

M. Kugelman and S. Levenstein (eds) (2013) The Global Farms Race. (Washington, DC: Island Press and London: Covelo).

N. Kumar and A. Quisumbing (2011) Gendered Impacts of the 2007-0B'Food Price Crisis: Evidence Using Panel Data from Rural Ethiopia, IFPRI Discussion Paper No. 1093 (Washington, DC:

International Food Policy Research Institute).

M. Lagi, K. Bar-Yam, and Y. Bertrand (2011) The Food Crisis: A Quantitative Model ofFood Prices Including Speculators and Ethanol Conversion. (Cambridge USA: New England Complex Systems Institute).

M. Lamas (2008) The Groundwater Development Silent Revolution: Pros and Cons. (Zaragoza: Zaragoza Expo).

J. Lampietti, M. Battat, A. de Hartog, D. Erekat, S. Michaels, and D. Larson (2012) The Grain Chain: Food Security and Managing Wheat Imports in Arab Countries. Presentation at IFPRI and UNESCWA conference 'Food Secure Arab World', Beirut 6-7 February 2012.

League of Arab States and UNDP (2009) Development Challenges for the Arab Region: Food Security and Agriculture, Vol. 2.

M. Lipton (2009) Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs. (New York: Routledge).

H. Lofgren and A. Richards (2003) Food Security, Poverty, and Economic Policy in the Middle East and North Africa. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

H. Lofgren and S. Robinson (2004) 'Public Spending, Growth and Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa: A Dynamic General Equilibrium Analysis', Paper for the Seventh Annual Conference on Global Economic Analysis, Washington, DC 17-19 June 2004.

A. Lowe (2011) 'Gulf States are Following in the Footsteps of China and Looking Beyond their Shores to make Heavy Investments in Agriculture'. Gulf News, 9 March 2011.

A. Lowenstein (2012) 'The Involvement and Responsibilities of International Financial Institutions in Asian Farmland Investments'. Lok Niti The Journal of the Asian NGO Coalition, March 2012.

S. Madoffe (2009) 'Africa: Bio-fuels and Neo-Colonialism'. Weekly Forum for Social Justice in Africa, 4 June 2009.

M. Maertens, L. Colen, and J. Swinnen (2011) 'Globalisation and Poverty in Senegal: Worst Case Scenario?' European Review of Agricultural Economics, 38, 31-54.

C. Makunike (2013) 'Africa', chapter 8 in The Global Farms Race, ed. M. Kugelman and S. Levenstein (Washington, DC: Island Press and London: Covelo).

H. Markelova and R. Meinzen-Dick (2009) The Importance of Property Rights in Climate Change Mitigation, 2020 Vision Briefs 16 (10) (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

A. McCord and M. Vandemoortele (2009) The Global Financial Crisis:

Poverty and Social Protection. Evidence from 10 Case Study Countries, Briefing Paper 51 (London: Overseas Development Institute).

L. McPhail and B. Babcock (2008) 'Ethanol, Mandates, anmd Drought: Insights from a Stochastic Equilibrium Model of the US Corn Market', Centre for Agriculture and Rural Development Working Paper 08-WP 464 (Ames, IA: Iowa State University).

R. Meinzen-Dick and H. Markelova (2013) 'Improving Outcomes', chapter 7 in The Global Farms Race, ed. M. Kugelman and S. Levenstein (Washington, DC: Island Press and London: Covelo).

W. Meyers and S. Meyer (2008) Causes and Implications of the Food Price Surge, Food and Agricultural Policy Research Institute (Columbia. MO: University of Missouri).

E. Miguel, S. Satyanath and E. Sergenti (2004) 'Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach'. Journal of Political Economy, 112, 725-53.

N. Minot, M. Chemingui, R. Thomas, R. Dewina, and D. Orden (2010) 'Trade Liberalisation and Poverty in the Middle East and North Africa'. Research Report (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

D. Mitchell (2008) A Note on Rising Food Prices, Policy Research Working Paper 4682 (Washington, DC: World Bank).

S. Mitra and T. Josling (2009) Agricultural Export Restrictions: Welfare Implications and Trade Disciplines. (Rome: International Food and Agriculture Trade Policy Council).

G. Monbiot (2008) 'Snatching Food from the Mouths of the Poor', The Guardian 26 August.

R. Montemayor (2013) 'Regional Perspectives: Asia', chapter 9 in The Global Farms Race, ed. M. Kugelman and S. Levenstein (Washington, DC: Island Press and London: Covelo).

R. Mrabet (2002) 'Wheat Yield and Water Use Efficiency Under Contrasting Residue and Tillage Systems in a Semiarid Area of Morocco'. Experimental Agriculture, 38, 237-48.

---------- (2008) No-tillage Systems for Sustainable Dryland Agriculture in Morocco. (Rabat, Morocco: Institut National de la Recherche Agricole), available at http://www. inra.org.ma/ist/publications/ouvrages/notillsyst.pdf.

M. Mundy, A. Al-Hakimi, and F. Pelat (2014) 'Neither Security nor Sovereignty: Agriculture and Food Production in Yemen', in Food Security in the Middle East, ed. Z. Babar and S. Mirgani (London: tiurst).

G. Mwambu and E. Thorbecke (2004) 'Rural Development, Growth, and Poverty in Africa'. fournal of African Economies, 13, 16-65.

M. Nairn (2000) 'Washington Consensus or Washington Confusion? Foreign Policy, 87-103.

G. Nelson, M. Rosegrant, A. Palazzo, I. Gray, C. Ingersoll, R. Robertsón, S. Tokgoz, T. Zhu, T. Sulser, C. Ringler, S. Msangi; and L. You (2010) Food Security, Farming and Climate Change to 2050: Scenarios, Results, Policy Options. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

NENARNAP (2008) Crisis of Soaring Food Prices: Background, Recent Developments and Possible Policy Actions, Near East and North Africa Regional Network for Agricultural Policies (Cairo: Food and Agriculture Organisation Regional office).

NPR (30 January 2011) 'Rising Food Prices Can Topple Governments Too'. Oakland Institute. (2011) Understanding Land Deals in Africa: FAQs on How Land Grabs Contribute to Hunger and Conflict. (Oakland: Oakland Institute).

OECD (2007) Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).

---------- (2008a) Biofuel Support Policies: An Economic Assessment. (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).

---------- (2008b) Rising Food Prices: Causes and Consequences. (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).

OECD and FAO (2008) The OECD-FAO Agricultural Outlook, 2008-2017. (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).

---------- (2009) The OECD-FAO Agricultural Outlook, 2009-2018. (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).

---------- (2010) The OECD-FAO' Agricultural Outlook, 2010-2019. (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).

---------- (2011) The OECD-FAO Agricultural Outlook, 2011-2020. (Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development).

Z. Öniş and F. Şenses (2005) 'Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus'. Development and Change, 36, 263-90.

Overseas Development Institute (2012) 'Measuring Aid to Agriculture and Food Security'. ODI Briefing Paper, 72, February 2012 (London: Overseas Development Institute).

Oxfam (2011a) Growing a Better Future. www.oxfam.org/grow

---------- (2011b) 'Land and Power: The Growing Scandal Surrounding the New Wave of Investments in Land'. Oxfam Briefing Paper, 151.

K. Pauw and J. Thurlow (2011) 'Agricultural Growth, Poverty, and Nutrition in Tanzania'. Food Policy, 36, 795-804.

M. Peeters and K. Straahilov (2008) 'Macro-Economic Policy Reactions to Soaring Food Prices in Mediterranean Countries, Russia, the CIS and the GCC', MPRA Working Paper 23860, (Munich: Munich Personl RePEc Archive).

M. Peters and S. Shapouri (1997) 'Income Inequality and Food Security', Food Security Assessment (Washington, DC: United States Department of Agriculture).

J. Petras (2008) 'The Great Land Giveaway: Neo-Colonialism by Invitation'. Global Research, Centre for Research on Globalisation.

J. Piesse and C. Thirtle (2009) 'Three Bubbles and a Panic: An Explanatory Review of Recent Food Commodity Price Events'. Food Policy, 34, 119-29.

L. Portugal (2007) Mesure du Soutien a L'agriculture et Méthodes d'Evaluations des Politiques, OCDE.

A. Quizon (2012) 'The Rush for Asia's Farmland: Its Impact on the Land Rights and Security of the Rural Poor'. Lok Niti, Journal of the Asian NGO Coalition, March 2012.

M. Ravallion (2000) Growth, Inequality, and Poverty: Looking Beyond Averages. Mimeo (Washington, DC: World Bank).

R. Ravanera and V. Gorra (2011) 'Commercial Pressures on Land in Asia', International Land Coalition Collaborative Research Project on Commercial Pressures on Land (Rome: International Land Coalition).

A. Richards and J. Waterbury (2006) A Political Economy of Middle East (Oxford: Westview).

C. Ringler et al. (eds.) Global Change: Impact on Water and Food Security. (Berlin: Springer).

M. Robles and B. Cooke (2009) 'Recent Food Prices Movements: A Tine Series Analysis', IFPRI Discussion Paper 942 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

M. Robles, M. Torero, and J. Von Braun (2009) 'When Speculation Matters', IFPRI Issue Brief 57 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

M. Rodenbeck (2000) An Emerging Agenda for Development in the Middle East and North Africa, IDRC, www.idrc.ca/books/focus/930/12rodenb.html

D. Rodrick (2006) 'Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?' Journal of Economic Literature, 4 December, 973-87.

M. Rosegrant, T. Zhu, S. Msangi, and T. Sulser (2008) The Impact of Biofuel

Production on World Cereal Prices. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

D. Rosenberg (2011) 'Food and the Arab Spring'. The Middle East Review of International Affairs, 15(3).

J. Ryall and M. Pflanz (2009) 'Land Rental Deal Collapses after Backlash against "Colonialism"'. Telegraph, 15 January.

S. Sabry (2010) 'Could Urban Poverty in Egypt be Grossly Underestimated?' Centre for . Development Policy and Research. Development Viewpoint, 52 (London: School of Oriental and African Studies).

I. Saif (2008) 'The Food Price Crisis in the Arab Countries: Short Term Response to a Lasting Challenge', Carnegie Endowment for International Peace, Web Commentary, June 2008.

R. Schepf (2006) Price Determination in Agricultural Commodity Markets: A Primer. (Washington, DC: Congressional Research Service).

---------- (2008) High Agricultural Commodity Prices: What Are the Issues? Report for Congress (Washington, DC: Congressional Reporting Service).

A. Sen (1981) Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. (Oxford: Clarendon Press).

N. Serra and J. Stiglitz (eds) (2008) The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance. (Oxford: Oxford University Press).

K. Seyfert, J. Chaaban, and H. Ghattas (2014) 'Food Security and the Supermarket Transition in the Middle East - Two Case Studies', in Food Security in the Middle East, ed. Z. Babar and S. Mirgani (London: Hurst).

M. Shah (2010) 'Impact of Climate Change on Agriculture in Dry Areas', Keynote Speech at International Centre for Agricultural Research in Dry Areas (ICARDA) International Conference on 'Food Security and Climate Change in Dry Areas', Amman, Jordan, 1-4 February 2010.

S. Siebert, J. Burke, J. Faures, K. Frenken, J. Hoogeven, P. Doll, and F. Portman (2010) 'Groundwater Use for Irrigation - A Global Inventory'. Hydrology and Earth System Sciences, 14, 1863-80.

E. Skoufias (2005) PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico, IFPRI Research Report No. 139 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

E. Skoufias, S. Tiwari, and H. Zaman (2010) Can we Rely on Cash Transfers to Protect Dietary Diversity During Food Crises? Estimates from Indonesia, Policy Research Working Paper 5548 (Washington, DC: World Bank).

M. Sommer and C. Gilbert (2006) 'The Boom in Nonfuel Commodity Prices: Can it Last?' in World Economic Outlook: Financial Systems and Economic Cycles (Washington, DC: International Monetary Fund).

South Asia Partnership (2011) SAP-Pakistan Blog, 'Poor Farmers', posted 22 May 2011.

A. Spieldoch and S. Murphy (2013) 'Social and Economic Implications', chapter 4 in The Global Farms Race, ed. M. Kugelman and S. Levenstein (Washington, DC: Island Press and London: Covelo).

D. Spielman and R. Pandya-Lorch (2009) Millions Fed: Proven Success in Agricultural Development. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

J. Stiglitz (1998) More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus. (Helsinki: UNU/WIDER).

---------- (2004) 'The Post Washington Consensus', Paper presented at the Initiative for Policy Dialogue held in Barcelona September 2004.

E. Sulle and F. Nelson (2009) Biofitels, Land Access, and Rural Livelihoods in Tanzania. (London: International Institute for Environment and Development).

J. Swinnen (2002) 'Transition and Integration in Europe: Implications for Agricultural and Food Markets, Policy and Trade Agreements'. The World Economy, 25, 481-501.

---------- (2011) 'The Right Price of Food'. Development Policy Review, 29, 667-88.

M. Tetreault, D. Wheeler and B. Shepherd (2014) 'Win-Win versus Lose-Lose: Investments in Foreign Agriculture as a Food Security Strategy for the Persian Gulf States', in Food Security in the Middle East, ed. Z. Babar and S. Mirgani (London: Hurst).

M. Thomas, M. H. Bchir, A. Bouet, and B. Dimaranan (2008) 'Evaluation of Trade Integration using the MIRAGE Model', in MaghrebRegional and Global Integration: A Dream to be Fulfilled, ed. G. C. Hufbauer and C. Brunel (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics).

P. Timmer (2010) 'Reflections on Food Crises Past'. Food Policy, 35, 1-11.

J. Toye (2009) 'Development with Dearer Food: Can the Invisible Hand Guide Us?'. Journal of International Development, 21, 757-64.

R. Trabelsi, M. Zairi, and D. Hamed (2007) 'Groundwater Salinization of the Sfax Superficial Aquifer, Tunisia'. Hydrogeology Journal, 15, 1341-55.

R. Trostle (2008) Global Agricultural Supply and Demand: Factors

from Indonesia, Policy Research Working Paper 5548 (Washington, DC: World Bank).

M. Sommer and C. Gilbert (2006) 'The Boom in Nonfuel Commodity Prices: Can it Last?' in World Economic Outlook: Financial Systems and Economic Cycles (Washington, DC: International Monetary Fund).

South Asia Partnership (2011) SAP-Pakistan Blog, 'Poor Farmers', posted 22 May 2011.

A. Spieldoch and S. Murphy (2013) 'Social and Economic Implications', chapter 4 in The Global Farms Race, ed. M. Kugelman and S. Levenstein (Washington, DC: Island Press and London: Covelo).

D. Spielman and R. Pandya-Lorch (2009) Millions Fed: Proven Success in Agricultural Development. (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

J. Stiglitz (1998) More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus. (Helsinki: UNU/WIDER).

---------- (2004) 'The Post Washington Consensus', Paper presented at the Initiative for Policy Dialogue held in Barcelona September 2004.

E. Sulle and F. Nelson (2009) Biofitels, Land Access, and Rural Livelihoods in Tanzania. (London: International Institute for Environment and Development).

J. Swinnen (2002) 'Transition and Integration in Europe: Implications for Agricultural and Food Markets, Policy and Trade Agreements'. The World Economy, 25, 481-501.

---------- (2011) 'The Right Price of Food'. Development Policy Review, 29, 667-88.

M. Tetreault, D. Wheeler and B. Shepherd (2014) 'Win-Win versus Lose-Lose: Investments in Foreign Agriculture as a Food Security Strategy for the Persian Gulf States', in Food Security in the Middle East, ed. Z. Babar and S. Mirgani (London: Hurst).

M. Thomas, M. H. Bchir, A. Bouet, and B. Dimaranan (2008) 'Evaluation of Trade Integration using the MIRAGE Model', in MaghrebRegional and Global Integration: A Dream to be Fulfilled, ed. G. C. Hufbauer and C. Brunel (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics).

P. Timmer (2010) 'Reflections on Food Crises Past'. Food Policy, 35, 1-11.

J. Toye (2009) 'Development with Dearer Food: Can the Invisible Hand Guide Us?'. Journal of International Development, 21, 757-64.

R. Trabelsi, M. Zairi, and D. Hamed (2007) 'Groundwater Salinization of the Sfax Superficial Aquifer, Tunisia'. Hydrogeology Journal, 15, 1341-55.

R. Trostle (2008) Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices. (Washington, DC: United States Department of Agriculture).

L. Tuck and K. Lindert (1996) 'From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Programme: A Case Study of Tunisian Reform', World Bank Discussion Paper 351 (Washington, DC: World Bank).

Z. Tzannatos (2000) 'Social Protection in the Middle East and North Africa: A Review', Paper presented at the Mediterranean Development Forum, March 2000.

United Nations (2009) Large-Scale Land Acquisition and Leases: A Set of Core Principles and Measures to Address Human Rights. (UN Special Rapporteur on the Right to Food, 11 June).

UNCTAD (2008) Tackling the Global Food Crisis, Policy Brief 2. (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development).

---------- (2009a) Trade and Development Report. (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development).

---------- (2009b) World Investment Report. (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development).

---------- (2011) Price Formation in Financialised Commodity Markets: The Role of Information. (Geneva: United Nations Conference on Trade and Development).

UNDP (2002) 2002 Arab Human Development Report. (New York: United Nations Development Programme).

---------- (2009) 2009 Arab Human Development Report. (New York: United Nations Development Programme).

UNDP, UNFPA, UNICEF, W FP (2010) 'Recovering from Economic and Financial Crisis: Food Security and Safety Nets', Joint meeting of the Executive Boards of UNDP/UNFPA, UNICEF and WFP 15 and 18 January 2010.

USAID (2011) 'Food Price Trends in the Middle East and North Africa', Executive Brief, February 2011.

W. van Eeghen and K. Soman (1997) 'Poverty in the Middle East and North Africa', Voices from Marrakech: Towards Competitive and Caring Societies in the Middle East and North Africa, ed. in I. Diwan and K. Sirker (Mediterranean Development Forum, Marrakech, 12-17 May).

A. Veiga Aranha (2011) 'Social Levers', Paper presented at the IFPRI conference 'Leveraging Agriculture for Improved Nutrition and Health' New Delhi, 10-12 February.

M. Veldman and M. Lankhorst (2011) 'Socioeconomic Impact of Commercial Exploitation of Rwandan Marshes: A Case Study of

Cane Production in Rural Kigali', International Land Coalition Collaborative Research Project on Commercial Pressures on Land (Rome: International Land Coalition).

J. von Braun (2008a) 'Food and Financial Crisis: Implications for Agriculture and the Poor', Food Policy Report (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

---------- (2008b) 'High and Rising Food Prices: Why are they Rising, Who is Affected, How are they Affected, and What Should be Done?'. Paper presented at USAID conference 'Addressing the Challenges of a Changing World Food Situation: Preventing Crisis and Leveraging Opportunity', 11 April, Washington, DC.

J. von Braun and R. Meinzen-Dick (2009) '"Land Grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities', IFPRI Policy Brief (13) (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

Wall Street Journal (5 October 2011) 'Thai Floods are Driving Rice Prices'.

J. Walton and D. Seddon (1994) Free Markets and Food Riots. (Oxford: Blackwell).

Washington Post (14 January 2011) 'Spike in Global Food Prices Contributes to Tunisian Violence'.

M. Weinbaum (1984) 'Food Security and Agricultural Development Policies in the Middle East', Policy Studies Review, 4(2).

Welthungerhilfe (2011) Financial Speculation Increases Hunger, in Brief No. 20 (Bonn).

J. Williamson (1990) 'What Washington means by Policy Reform', in Latin American Adjustment: How Much Has Happened, ed. J. Williamson (Peterson Institute for International Economics).

---------- (1993) 'Democracy and the "Washington consensus"'. World Development, 21, 1329-36.

---------- (2000) 'What Should the World Bank think about the Washington Consensus?'. The World Bank Research Observer, 15(2), 251-64.

---------- (2002) 'Speeches, Testimony, Papers Did the Washington Consensus Fail?' Institute for International Economics.

---------- (2004) The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. (Washington, DC: World Bank).

---------- (2009) 'Short History of the Washington Consensus'. Law and Business Review, 15(1).

J. Wilson and H. Bruins (2005) Food Security in the Middle East Since 1961. (Negev: Ben-Gurion University, The Jacob Blaustein Institute for Desert Research).

Q. Wodon, P. Tsimpo, G. Backiny-Yetna, F. Adoho Joseph, and H. Coulombe (2008) Measuring the Potential Impact of Higher Food Prices on Poverty: Summary Evidence from West and Central Africa. (Washington, DC: World Bank).

E. Woertz (2013) Oil for Food. (Oxford: Oxford University Press).

World Agricultural Outlook Board (2008) World Agricultural Supply and Demand Estimates, WASDE-460 (Washington, DC: US Department of Agriculture).

World Bank (1999) Consumer Food Subsidy Programmes in the MENA Region, Report No. 19561-MNA (Washington, DC: World Bank).

---------- (2003a) Reaching the Rural Poor: A Rural Development Strategy for the Middle East and North Africa Region. (Washington, DC: World Bank).

---------- (2003b) Trade, Investment and Development in the Middle East and North Africa: Engaging with the World. (Washington, DC: World Bank).

---------- (2004) Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a new Social Contract, MENA Development Report (Washington, DC: World Bank).

---------- (2005a) Making the Most of Scarcity: Accountability for Better Water Management Results in the Middle East and North Africa, Middle East and North Africa Region Development Report on Water (Washington, DC: World Bank).

---------- (2005b) Egypt-Toward a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net, Report No. 33550-EG (Washington, DC: World Bank).

---------- (2005c) Considering the Future of the Iraqi Public Distribution System. (Washington, DC: World Bank).

---------- (2006a) Examen de la Politique de la Agricole, Report No. 35239-TN (Washington, DC: World Bank).

---------- (2006b) Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large Scale Action (Washington, DC: World Bank).

---------- (2007) Making the Most of Scarcity: Accountability for Better Water Management in the Middle East and North Africa. (Washington, DC: World Bank).

---------- (2008a) World Development Report 2008. (Washington, DC: World Bank).

---------- (2008b) Addressing the Food Crisis: The Need for Rapid and Coordinated Action, Background Paper for Group of Eight Meeting of Finance Ministers, 13-14 June Osaka, Japan.

---------- (2008c) Guidance for Responses from the Human Development Sector to Rising Food and Fuel Prices. (Washington, DC: World Bank).

---------- (2008d) 'Sovereign Wealth Funds Should Invest in Africa, Zoellick Says', World Bank Press Release, 2 April 2008.

---------- (with FAO and IFAD) (2009a) Improving Food Security in Arab Countries. (Washington, DC: World Bank).

---------- (2009b) Global Economic Prospects 2009. (Washington, DC: World Bank). World Food Programme (2008a) 'Yemen: Soaring Food Prices Force More People

Below Poverty Line', WFP Integrated Regional Information Networks.

---------- (2009) Operations: Targeted Food Support to Vulnerable Groups Affected by High Food Prices.

World Food Programme and The Jordanian Alliance Against Hunger (2008) Jordan Food Security Survey in the Poverty Pockets. (Amman Jordan).

R. Yemtsov (2008) 'The Food Crisis: Global Perspectives and Impact on MENA,

Fiscal and Poverty Impact', Middle East and North Africa Poverty Reduction and Economic Management Department' (Washington, DC: World Bank).

B. Yu, L. You, and S. Fan (2009) 'Towards a Typology of Food Security in Developing Countries', Discussion Paper 945 (Washington, DC: International Food Policy Research Institute).

F. Zhong, S. Fan, and S. Wen (eds) (2005) Globalization and Small Farm-Holders. (Beijing: China Agricultural Publishing House).

R. Zoellick (2008a) 'A Challenge of Economic Statecraft', Centre for Global Development, Washington, DC, 2 April, available at: http://web.worldbank. org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21711307-pagePK:34370-piP K:42770-theSitePK:4607,00.html

---------- (2008b) A 10-point Plan for Tackling the Food Crisis, Financial Times, avail able at: http://relooney.fatcow.com/O_New_3259.pdf

R. Zurayk (2012) Food, Farming, and Freedom: Sowing the Arab Spring. (Charlottesville, VA: Just World Books).

R. Zurayk, J. Chaaban, and S. Alia (2011) 'Ensuring that Potential Gulf Farmland Investments in Developing Countries are Pro-Poor and Sustainable'. Food Security, 3(1), 129-37.

قائمة الاختصارات

Arab Authority for Agricultural Investment and Development	(AAAID)	الهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي
Arab Organization of Agricultural Development	(AOAG)	المنظمة العربية للتنمية الزراعية
Agricultural Revival Programme	(ARP)	برنامج النهضة الزراعية
American University of Beirut	(AUB)	الجامعة الأمريكية ببيروت
Common Agricultural Policy	(CAP)	السياسات الزراعية المشتركة
Caisses Generale de Compensation	(CGC)	صناديق التعويضات العامة
Consultative Group on International Agricultural Research	(CGIAR)	المجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية
Cost Insurance and Freight	(CIF)	تكلفة التأمين والشحن
Consumer Price Index	(CPI)	الرقم القياسي لأسعار المستهلك
Department for International Development	(DIFD)	قسم التنمية الدولية
Domestic Resource Cost	(DRC)	تكلفة الموارد المحلية
Effective Rate of Protection	(ERP)	معدل الحماية الفعال
Economic and Social Commission for Western Asia	(ESCWA)	اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
European Union	(EU)	الاتحاد الأوروبي
Food and Agriculture Organization	(FAO)	منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)
Food and Agriculture Organization Statistics	(FAOSTAT)	إحصاءات منظمة الأغذية والزراعة
Foreign Direct Investment	(FDI)	الاستثمار الأجنبي المباشر
Free on Board	(FoB)	تكلفة الشحن مجانية على متن السفينة
Free Prior Informed Consent	(FPIC)	الموافقة المسبقة الحرة
Group of 20	(G20)	دول مجموعة العشرين •

Gulf Cooperation Council	(GCC)	مجلس التعاون الخليجي
Gross Domestic Product	(GDP)	إجمالي الناتج المحلي
Global Hunger Index	(GHI)	مؤشر الجوع العالمي
Gross National Income	(GNI)	الدخل القومي الإجمالي
Grain Silos and Flour Mills Organization	(GSFMO)	مؤسسة صوامع الغلال ومطاحن الدقيق
Hectare	(Ha)	الهكتار
High Level Task Force	(HLTF)	فريق عمل من كبار المسؤولين
International Centre for Agricultural Research in the Dry Areas	(ICARDA)	المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة
International Fund for Agricultural Development	(IFAD)	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
International Financial Institution	(IFI)	مؤسسة مالية دولية
International Food Policy Research Institute	(IFPRI)	المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء
International Land Coalition	(ILC)	الائتلاف الدولي للأراضي
International Labour Organization	(ILO)	منظمة العمل الدولية
International Monetary Fund	(IMF)	صندوق النقد الدولي
International Model for Policy Analysis of Agriculture	(IMPACT)	النموذج الدولي لتحليل السياسات الزراعية
Import Substituting Industrialisation	(ISI)	إحلال الواردات الصناعية
King Abdullah Initiative for Saudi Agricultural Investment Abroad	(KAISAIA)	مبادرة الملك عبدالله للاستثمار الزراعي السعودي في الخارج
Lower Middle Income Country	(LMIC)	البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى
Logistics Performance Index	(LPI)	مؤشر أداء الخدمات اللوجستية

Millennium Development Goals	(MDG)	الأهداف الإنمائية (التنموية) للألفية
Middle East and North Africa	(MENA)	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
Metric Tonne	(MT)	الطن المتري
Non-Governmental Organisation	(NGO)	منظمة غير حكومية
Organisation for Economic Cooperation and Development	(OECD)	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
Organization of the Petroleum Exporting Countries	(OPEC)	منظمة البلدان المصدرة للبترول (أوبك)
Policy Analysis Matrix	(PAM)	مصفوفة تحليل السياسات
Public Distribution System	(PDS)	نظام التوزيع العام
Public Law	(PL)	القانون العام
Purchasing Power Parity	(PPP)	تعادل القوة الشرائية
Qatar National Food Security Programme	(QNFSP)	برنامج قطر الوطني للأمن الغذائي
Research and Development	(R&D)	البحث والتطوير
Responsible Agricultural Investment	(RAI)	الاستثمار الزراعي المسؤول
Revealed Comparative Advantage	(RCA)	الميزة النسبية الظاهرة
Saudi Arabian Agricultural Bank	(SAAB)	البنك الزراعي العربي السعودي
Social Protection Floor	(SPF)	الحد الأدنى للحماية الاجتماعية
Saudi Riyal	(SR)	الريال السعودي
Total Factor Productivity	(TFP)	إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج
United Arab Emirates	(UAE)	الإمارات العربية المتحدة
United Nations	(UN)	الأمم المتحدة
United Nations Conference on Trade and Development	(UNCTAD)	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

United Nations Development Programme	(UNDP)	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
United Nations Children's Fund	(UNICEF)	صندوق الأمم المتحدة للطفولة
United Nations Industrial Development Organisation	(UNIDO)	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
United States Agency for International Development	(USAID)	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
Value Added Tax	(VAT)	ضريبة القيمة المضافة
Voluntary Guidelines for Governance of Land Tenure	(VG)	الخطوط التوجيهية الطوعية لإدارة حيازة الأراضي
World Food Programme	(WFP)	برنامج الأغذية العالمي
World Health Organization	(WHO)	منظمة الصحة العالمية
Wheat Import Supply Chain	(WISC)	سلسلة استيراد القمح
World Trade Organization	(WTO)	منظمة التجارة العالمية

المؤلفة في سطور

جين هاريغان

■ أستاذة الاقتصاد في كلية الدراسات الشرقية والأفريقية the School of Oriental and African Studies (SOAS)، جامعة لندن، المملكة المتحدة.

■ تقلّدت عدة مناصب في جامعة مانشستر، المملكة المتحدة.

■ عملت خبيرة اقتصادية في وزارة الزراعة في ملاوي.

■ عملت مستشارة في بعض المنظمات الدولية ومنها على سبيل المثال منظمة الأغذية والزراعة وبنك التنمية الأفريقي.

■ مؤلفة، أو مشاركة في التأليف أو التحرير لثمانية كتب.

- قدمت كثيرا من البحوث العلمية في دوريات متعددة.

المترجم في سطور

أشرف سليمان

■ أستاذ مساعد (باحث أول) معهد بحوث الإرشاد الزراعي والتنمية الريفية - مركز البحوث الزراعية.

■ أستاذ مشارك (سابقا) بكلية الاقتصاد للدراسات العليا بجامعة كيوتو، اليابان.

■ خبير (محلي) بأحد مشروعات التدريب والتعليم المهني والفني TVET لتيسير الانتقال إلى سوق العمل، مشروع مشترك بين مصر والاتحاد الأوروبي.

■ مسجَل مترجما للغة الإنجليزية في المجلس القومي للترجمة - وزارة الثقافة - مصر.

■ حاصل على دكتوراه في علم الاجتماع الريفي.

■ حاصل على ماجستير في علم الاجتماع الريفي وبكالوريوس في علم الاجتماع الريفي والإرشاد الزراعي.

■ حاصل على بكالوريوس في الاقتصاد الزراعي.

■ أجرى دراسات ما بعد الدكتوراه بجامعة كيوتو، اليابان.

■ عمل في عدد من البحوث الخاصة بعلم الاجتماع والاجتماع الريفي والاقتصاد الزراعي داخل مصر وخارجها، وفي مجالات التنمية الريفية والزراعية، والاقتصاد السياسي للزراعة، ودراسات الفقر والتهميش والأمن الغذائي، والحق في الغذاء، وبحوث المرأة الريفية، وبعض المجالات الأخرى ذات الصلة.

■ المشاركة في تأليف كتاب الأنماط العمرانية بمركز البحوث والدراسات الاجتماعية، كلية الآداب جامعة القاهرة. تأليف كتاب التعاونيات الزراعية والمجتمع المدني (مركز الأرض)، وكتاب الفلاحون والسلطة والتنمية (الهيئة المصرية العامة للكتاب - قيد النشر).

■ عضو الجمعية الأوروبية لعلم الاجتماع الريفي.

■ عضو الجمعية الأمريكية لعلم الاجتماع الريفي.

■ عضو الهيئة التنفيذية والممثل الإقليمي للشرق الأوسط لجمعية الحقوق والالتزامات الإقليمية (ألمانيا).

■ عضو الهيئة الاستشارية لمجلة «العلم والحياة»، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

سلسلة عالم المعرفة

«عالم المعرفة» سلسلة كتب ثقافية تصدر في مطلع كل شهر ميلادي عن المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - دولة الكويت - وقد صدر العدد الأول منها في شهر يناير العام 1978.

• تهدف هذه السلسلة إلى تزويد القارئ بمادة جيدة من الثقافة تغطي جميع فروع المعرفة، وكذلك ربطه بأحدث التيارات الفكرية والثقافية المعاصرة. ومن الموضوعات التي تعالجها تأليفا وترجمة:

1 - الدراسات الإنسانية: تاريخ ـ فلسفة - أدب الرحلات - الدراسات الحضارية - تاريخ الأفكار.

2 - العلوم الاجتماعية: اجتماع - اقتصاد - سياسة - علم نفس - جغرافيا - تخطيط - دراسات استراتيجية - مستقبليات.

3 - الدراسات الأدبية واللغوية: الأدب العربي - الآداب العالمية - علم اللغة.

4 - الدراسات الفنية: علم الجمال وفلسفة الفن - المسرح - الموسيقى - الفنون التشكيلية والفنون الشعبية.

5 - الدراسات العلمية: تاريخ العلم وفلسفته، تبسيط العلوم الطبيعية (فيزياء، كيمياء، علم الحياة، فلك) ـ الرياضيات التطبيقية (مع الاهتمام بالجوانب الإنسانية لهذه العلوم)، والدراسات التكنولوجية.

أما بالنسبة إلى نشر الأعمال الإبداعية ـ المترجمة أو المؤلفة ـ من شعر وقصة ومسرحية، وكذلك الأعمال المتعلقة بشخصية واحدة بعينها فهذا أمر غير وارد في الوقت الحالي.

وتحرص سلسلة «عالم المعرفة» على أن تكون الأعمال المترجمة حديثة النشر.

وترحب السلسلة باقتراحات التأليف والترجمة المقدمة من المتخصصين، على ألا يزيد حجمها على 350 صفحة من القطع المتوسط، وأن تكون مصحوبة بنبذة وافية عن الكتاب وموضوعاته وأهميته ومدى جدته وفي حالة الترجمة ترسل نسخة مصورة من الكتاب بلغته الأصلية كما ترفق مذكرة بالفكرة العامة للكتاب، وكذلك يجب أن تدوّن أرقام صفحات الكتاب الأصلي المقابلة للنص المترجم على جانب الصفحة المترجمة، والسلسلة لا يمكنها النظر في أي ترجمة ما لم تكن مستوفية لهذا الشرط. والمجلس غير ملزم بإعادة المخطوطات والكتب الأجنبية في حالة الاعتذار عن عدم نشره. وفي جميع الحالات ينبغي إرفاق سيرة ذاتية لمقترح الكتاب تتضمن البيانات الرئيسية عن نشاطه العلمي السابق.

وفي حال الموافقة والتعاقد على الموضوع ـ المؤلف أو المترجم ـ تصرف مكافأة للمؤلف مقدارها ألفا دينار كويتي وللمترجم مكافأة بمعدل ثلاثين فلسا عن الكلمة الواحدة في النص الأجنبي (وبحد أقصى مقداره ألفان وخمسمائة دينار كويتي).

هذا الكتاب...

يقدم الكتاب تحليلا متعمقا لقضايا الغذاء في الدول العربية، واستخدام أدوات الاقتصاد السياسي لتاريخ الأمن الغذائي في المنطقة، ويلقي الضوء على العلاقات الجيوسياسية للغذاء في المنطقة العربية ومنطقة الشرق الأوسط على وجه العموم، والتي تستخدمها الدول الغربية أداة للسياسات الخارجية. كما يتعرض الكتاب لأزمة الأمن الغذائي وعلاقة ذلك بأزمة الغذاء في الفترة من العام 2007 وحتى العام 2011، والتي عملت بوصفها محركا لثورات الربيع العربي. ويتعرض لكيفية تعاطي حكومات الدول العربية مع مشكلات الغذاء والأمن الغذائي من خلال مفهوم «السيادة الغذائية» - الذي سَكّته المؤلفة على المستوى الكلي - وذلك من خلال محاولات زيادة الإنتاج الزراعي المحلي، ومحاولات اقتناء الأراضي في الدول العربية فيما عُرف بظاهرة الاستحواذ على الأراضي الزراعية. كما حاول الكتاب التعرض لخبرات بعض الدول العربية التي قُدّمت من خلال دراسات حالة لهذه الدول. ويعد هذا الكتاب لا غنى عنه للمهتمين بالاقتصاد السياسي وقضايا الغذاء في العالم العربي.

ISBN 978 - 99906 - 0 - 604 - 1

إصدارات المجلس متوافرة إلكترونيا على موقعنا:
WWW.NCCAL.GOV.KW/PUBLICATIONS